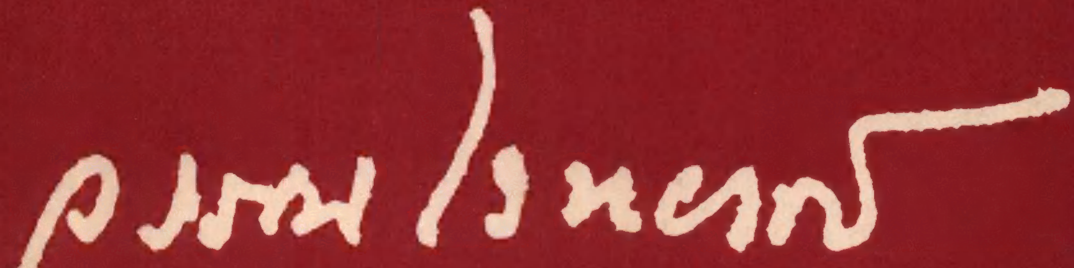
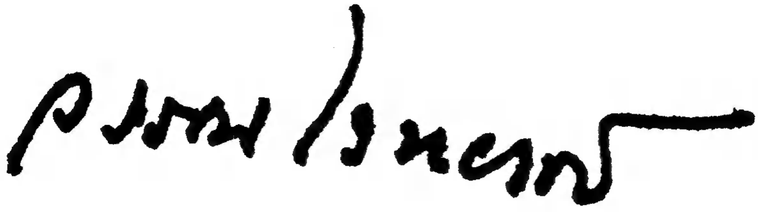
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์



ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔



ปก นันทะ เจริญพันธ์
รูปถ่าย ชิน คล้ายปาน
รูปเล่ม อวบ สาณะเสน

ราคา 18 บาท

บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด ๕๙๙ ถนนไมตรีจิต พระนคร
โทร. ๒๑๐๑๑๑, ๒๑๐๑๑๒, ๒๑๘๒๔๑
เป็นผู้แทนจำหน่าย

วรรณไวทยากร

ชุมนุมบทความทางวิชาการ

ถวาย

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์
ในโอกาสที่พระชนม์ครบ ๘๐ พรรษา บริบูรณ์
๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔

โครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
กรุงเทพ ฯ ๒๕๑๔

รายนามคณะกรรมการบริหารโครงการตำรา ฯ

นายป๋วย อึ๊งภากรณ์	ประธาน
นายกมล สมวิเชียร	กรรมการ
น.ส. กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายเกษม ศิริสัมพันธ์	กรรมการ
นายนิพนธ์ คันธเสวี	กรรมการ
น.ส. นิออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายประชุม โฉมฉาย	กรรมการ
นายพันธุม ดิษยมณฑล	กรรมการ
นายพัทยา สายหู	กรรมการ
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	กรรมการ
นายวีรยุทธ วิเชียรโชติ	กรรมการ
นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์	กรรมการ
นายสังเวียน อินทรวิชัย	กรรมการ
นายเสน่ห์ จามริก	กรรมการ
นายอรัญ ธรรมโน	กรรมการ

คณะอนุกรรมการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้

นายกมล สมวิเชียร	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย
นายเกษม ศิริสัมพันธ์	แผนกอิสระวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
นายวีรยุทธ วิเชียรโชติ	คณะวิจัยการศึกษาและจิตวิทยา วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร
นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์	บริษัทศึกษิตสยาม จำกัด
นายสุชิน ตันติกุล	ผู้ช่วยดำเนินการ

คำนำ

ด้วยในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๔ นี้ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ จะมีพระชนมายุครบ ๘๐ พรรษาบริบูรณ์ คณะกรรมการโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ควรจะจัดพิมพ์ชุมนุมบทความทางวิชาการที่อยู่ในขอบข่ายอันพระองค์ท่านทรงสนพระทัย โดยขอให้นักวิชาการในสาขาเหล่านั้นช่วยกันสละเวลาและความรู้ เขียนออกเผยแผ่แก่มหาชน คนละบทความ แล้วนำขึ้นทูลถวายเป็นพลีบรรณาการ ในฐานที่ทรงเป็นหลักในวิชาสาขาต่างๆ มาเป็นเวลานาน ทั้งที่ได้ประทานวิทยาการโดยตรงและโดยอ้อม ในฐานะผู้สอน ผู้เขียน ผู้ให้กำลังใจ และในฐานะผู้บริหารสถาบันการศึกษาและสมาคมทางวิชาการต่าง ๆ ยิ่งโครงการตำรา ฯ นี้ด้วยแล้ว บังเกิดมีขึ้นได้ก็เพราะได้รับพระบารมีมาแต่ต้น ในฐานะที่ทรงเป็นนายกของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ความจริง หนังสือชนิดที่รวมบทความในแขนงวิชาต่าง ๆ ซึ่งจัดพิมพ์ขึ้นเนื่องในโอกาสฉลองชนมายุของนักวิชาการคนสำคัญ โดยกำหนดขอบเขตของเรื่องไว้ในแขนงวิชาที่ท่านผู้นั้นสนใจ นั้น ในต่างประเทศมักมีตีพิมพ์ขึ้นเนือง ๆ ส่วนที่ในประเทศไทย หนังสือประเภทนี้ที่จัดพิมพ์ขึ้นครั้งแรก ก็ดูเหมือนจะเมื่อคราวพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ มีพระชนมายุครบ ๖ รอบนักษัตร เมื่อแปดปีที่ล่วงมานี้เอง แต่คราวนั้น ท่านพระยามานวราชเสวี ผู้รวบรวม **ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติ** ปรารภว่างานจัดทำหนังสือเล่มนั้น "เป็นไปอย่างเร่งรัดและภายในระยะเวลาอันสั้น" อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มดังกล่าวก็ได้ให้ประโยชน์แก่นักวิชาการอยู่มิใช่น้อย โดยเฉพาะผู้ที่ต้องการจะทราบพระประวัติ และบรรณานุกรมบทพระนิพนธ์ ยังอาจหาหนังสือเล่มนี้อ่านได้ ด้วยองค์การค้าของคุรุสภานำมาตีพิมพ์จำหน่ายในราคาที่ย่อมเยาอยู่แล้วในบัดนี้

หลังจากที่ **ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติ** ได้ตีพิมพ์ขึ้นแล้วหนึ่งปี ก็มีหนังสือทำนองนี้เกิดขึ้นอีก คือ **สารวิทยา** ซึ่งสำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดพิมพ์ เพื่อเป็นที่ระลึกวันเกิดพระยาอนุมานราชธนครบค่อนศตวรรษ หนังสือเล่มนี้เกิดขึ้นได้ก็เพราะความสนับสนุนของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ นั่นเอง ทั้งยังทรงพระนิพนธ์คำนำประทานอีกด้วย แม้ **สารวิทยา** มีเนื้อหาแต่ในทางวิชาการโดยเฉพาะ แต่ก็เจาะจงผู้เขียนให้อยู่ในวงศิษยานุศิษย์ของท่านพระยาอนุมานราชธนเท่านั้น และแต่ละเรื่องเป็นการปูพื้นฐานทางวิชาการด้านต่าง ๆ ที่ท่านสนใจ คล้ายเรื่อง**สังคมศาสตร์กับประเทศ**

ไทย ที่นักวิชาการอเมริกันและไทยร่วมทำกันขึ้นไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่นั่นให้คนอเมริกันเขียนปัญหาทางวิชาการในแต่ละสาขาวิชา แล้วให้คนไทยเขียนถึงปัญหาทางวิชาการในบ้านเมืองของตน โดยตีพิมพ์เป็นภาษาไทยและอังกฤษควบคู่กันไป ส่วน **สารวิทยา** ที่ตีพิมพ์ใน พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นทัศนะของนักวิชาการไทยแต่ฝ่ายเดียว และตีพิมพ์เป็นภาษาไทยเท่านั้น (มีเรื่องของนักวิชาการอเมริกัน ซึ่งเป็นศิษย์ของท่าน ที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษพ่วงท้ายอยู่เรื่องเดียว)

โดยที่คณะกรรมการโครงการตำรา ฯ ได้รับบทเรียนจากการจัดพิมพ์ชุมนุมบทความทางวิชาการที่เป็นภาษาไทยมาเช่นนี้แล้ว จึงเห็นว่าหนังสือที่จะจัดพิมพ์ถวายคราวนี้ ควรที่จะคิดการเสียแต่เนิ่น ๆ และควรจะให้มีตัวแทนจากสถาบันทางวิชาการต่าง ๆ มาร่วมแสดงความคิดความอ่านและให้ความร่วมมืออย่างกว้างขวาง ดังนั้น คณะกรรมการจึงเริ่มวางแผนงานแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยขอให้ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ในฐานะที่ทรงเป็นอธิการบดีอยู่ในขณะนั้น) จากสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (ในฐานะที่ทรงเป็นนายกอยู่ในขณะนั้น) และจากสยามสมาคม (ในฐานะที่ทรงเป็นนายก) มาร่วมหารือ กับได้ปรึกษานายกสมาคมบัณฑิตแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นต่างหากออกไปด้วย ในที่สุดตกลงกันได้ว่า โครงการตำรา ฯ จะเป็นผู้ดำเนินการในด้านรวบรวมบทความทางวิชาการต่าง ๆ โดยมีผู้แทนจากสถาบันนั้น ๆ ให้ความร่วมมือ ถ้าไม่ในทางทุนทรัพย์ ก็ในทางทัศนะ และได้มีมติให้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อการนี้ โดยที่ต้องรายงานให้คณะกรรมการโครงการตำรา ฯ ทราบความเคลื่อนไหวด้วยทุก ๆ เดือนที่มีประชุมกรรมการ

เกณฑ์สำหรับเลือกนักวิชาการเพื่อเขียนบทความต่าง ๆ นั้น ขอให้ประธานในแต่ละสาขาวิชา ซึ่งอยู่ในโครงการตำรา ฯ ไปเสาะหาชื่อและคุณวุฒิมาเสนอคณะกรรมการ ซึ่งขอให้นำไปพิจารณาโดยรอบคอบแล้วให้ลงคะแนนว่าควรเชิญผู้ใดเขียน จำกัดวงไว้ให้มีสาขาวิชาละสามสี่คน ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงวุฒิอย่างอื่นแต่ประการใด ใครที่ได้คะแนนสูง ย่อมได้รับเชิญให้เป็นผู้เขียนอยู่เอง ส่วนอัตราค่าสมนาคุณผู้เขียน คณะอนุกรรมการได้ไปทำรายงานเสนอมาจนเป็นที่ตกลงกันได้ในคณะอนุกรรมการ โดยได้ขอความช่วยเหลือจากมูลนิธิรอกกี้เฟลเลอร์เพื่อการนี้เป็นพิเศษ

เมื่อดำเนินงานขั้นต้นมาได้ถึงเพียงนี้แล้ว จึงได้ออกจดหมายเชิญไปยังนักวิชาการนั้น ๆ แต่เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ เพื่อถามความสมัครใจ ดังความตอนหนึ่งว่า

ในโอกาสที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ จะมีพระชนมายุครบ ๘๐ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๔ คณะกรรมการบริหารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เห็นสมควรที่จะรวบรวมบทความทางวิชาการขึ้น เฉพาะสาขาวิชาที่พระองค์ท่านสนพระทัย

อันได้แก่วิชานิติศาสตร์ การต่างประเทศ รัฐศาสตร์ วารสารศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ภาษาศาสตร์ วรรณคดี ประวัติศาสตร์ ปรัชญา วัฒนธรรม การศึกษา ทั้งนี้เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติ และเป็นการบำรุงวิชาในด้านต่าง ๆ จึงใคร่เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้น ๆ จัดทำบทความขึ้นแล้วนำมาตีพิมพ์รวมเป็นเล่ม กับจะคัดเลือกบทความบางชิ้นออกแสดงปาฐกถาด้วย เข้าใจว่าต้องได้ต้นฉบับตีพิมพ์ในราวต้นศกหน้า

บทความที่ประสงค์จะรวบรวมนี้ คณะกรรมการบริหารโครงการตำรา ฯ จะขอให้เป็นบทความวิชาการ แสดงถึงข้อคิดและทฤษฎีในสาขาวิชาแต่ละสาขา ซึ่งเป็นของใหม่ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในภาวะปัจจุบันนี้ แต่ละสาขาวิชาได้ก้าวหน้ามาเป็นลักษณะใด (โดยไม่จำเป็นที่จะลำดับประวัติวิวัฒนาการของแต่ละวิชา)

ผู้ที่ได้รับจดหมายเช่นนี้ มักให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ด้วยต่างก็ต้องการสนองพระคุณพระองค์ท่าน แม้จะไม่ได้เคยเป็นศิษย์หา แต่ก็เคยได้รับวิทยาการมาจากท่านกัน ไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม ถึงบางท่านจะรับเขียนให้ไม่ได้ ก็มีแก่ใจแนะนำให้ติดต่อผู้อื่นต่อไป แต่กว่าจะนัดท่านเหล่านี้มาพร้อมกันได้ เพื่อจะอธิบายรายละเอียดด้วยวาจา ก็ตกเป็นต้นเดือนมิถุนายน กรรมการโครงการตำรา ฯ บางคนได้แลกเปลี่ยนความคิดความเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ทีละสาขาวิชา เป็นเวลาสามวัน จึงเข้าใจกันได้ดี โดยตกลงกันว่า ในแต่ละสาขาวิชาที่รับกันว่าจะเขียน ขอให้ผู้หนึ่งรับหน้าที่ติดต่อประสานงาน โดยที่คนอื่น ๆ ในสาขานั้นจะส่งเค้าโครงที่จะเขียนไปยังบุคคลผู้นั้นก่อน และในสาขานั้น ๆ จะได้นัดพบปะหารือ โต้เถียงกันถึงหัวข้อเค้าโครงนั้น ๆ ก่อนนำไปเขียน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลในทางวิชาการอย่างเต็มที่ โดยเข้าใจว่าจะส่งเค้าโครงได้ภายในกันยายน และส่งข้อเขียนที่บริบูรณ์ได้ภายในสิ้นปี ๒๕๑๓ เพื่อจะได้มีเวลาจัดพิมพ์โดยไม่ต้องรีบเร่งจนเกินไปนัก เพราะนักวิชาการมักชอบแก้เนื้อหาแม้เมื่อเรียงพิมพ์แล้ว ถ้ามีเวลา ค่อย ๆ จัดพิมพ์ ก็จะได้หนังสือดี หนังสืองาม กับมีเวลาทำสารบาญค้นเรื่องอีกด้วย แม้ข้อเขียนจะส่งล่ามาจนต้น พ.ศ.๒๕๑๔ ก็ยังมีเวลาเพียงพอ

กำหนดการที่วางไว้เช่นนี้ หาเป็นไปได้ดังคาดไม่ เพราะนักวิชาการเมืองไทยมักมีงานทำกันจนล้นมือ แม้การส่งเค้าโครงที่จะเขียน ก็เป็นไปได้โดยยาก การนัดพบกันในแต่ละสาขาวิชาก็เช่นกัน ถึงกระนั้น ก็มีบางสาขาที่มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความเห็นกันอย่างมีประโยชน์ยิ่ง และผู้เขียนบางท่านก็ส่งเค้าโครงและบทความได้ในเวลาเนิ่น ๆ ทั้งยังเป็นข้อเขียนที่ประณีตและมีความคิดความอ่านอย่างสุขุมอีกด้วย จะอย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการต้องทำงานหนักในด้านการทวงต้นฉบับ ปรากฏว่ามีจดหมายออกทุกต้นเดือน ตั้งแต่กันยายน ๒๕๑๓ จนถึงมิถุนายน ๒๕๑๔ ทั้งนี้ โดยไม่นับการโทรศัพท์และการพบปะเป็นส่วนตัว ที่ต้องทำเช่นนี้ก็ใช่ว่านักวิชาการนั้น ๆ จะทอดทิ้ง หากความจำเป็นบังคับ งานด่วน งานเร่ง มีมา ก็ต้องทำ

ให้ไปก่อน ข้อเขียนทางวิชาการที่จะให้เป็นข้อคิดในทางทฤษฎีที่แปลก ใหม่ และลึกซึ้ง ย่อมต้องหาเวลาว่าง ที่ปลอดโปร่งพอสมควร ซึ่งนักวิชาการที่มีความสามารถหาได้ยากอย่างยิ่ง และแล้วบางท่านก็จำเป็นต้องบอกเลิก ด้วยไม่อาจหาเวลาเขียนให้ได้ นี้เป็นข้อที่น่าเสียดายมาก แต่ทางเราก็เห็นใจ เมื่อแรก กรรมการในโครงการตำรา ฯ บางนายไม่ยอมรับเขียน เพราะเกรงข้อครหาว่าเลือกกันเองให้มาเขียน แต่เมื่อขาดตัวผู้เขียนลง กรรมการบางท่านก็มีแก่ใจเขียนให้แม้เวลาจะน้อยลงแล้ว แต่บางท่านก็ยังคงเขียนให้ไม่ได้อยู่นั่นเอง เพราะกรรมการเองก็หาผิดไปจากนักวิชาการอื่น ๆ นักไม่ ในข้อที่ว่ามีงานประจำอันทับถมมาอยู่เนือง ๆ ทั้งบางกรณียังมีเหตุสุดวิสัยส่วนตัวมาแทรกอีกด้วย ด้วยเหตุฉะนี้ บางสาขาวิชาจึงมีคนเขียนน้อยมาก จะอย่างไรก็ตาม ทุกเรื่องที่ส่งมา คณะกรรมการรับตีพิมพ์ทั้งสิ้น ส่วนบทไหนจะดี เลวเพียงใด ก็ต้องขอละไว้ในดุลวินิจฉัยของท่านผู้อ่าน

โดยที่เรารวบรวมเรื่องต่าง ๆ ทางวิชาการเหล่านี้ไม่ได้พร้อม จนถึงต้นเดือนกรกฎาคมแล้ว ก็ยังขาดอยู่อีกประมาณหนึ่งในสามของบทความทั้งหมด ย่อมเป็นการยากที่จะตีพิมพ์ให้แล้วเสร็จทันได้ มิไยต้องเอ่ยว่าจะได้หนังสือที่ประณีต งดงาม เดชะบุญเจ้าของและผู้จัดการบริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี นอกจากจะช่วยเร่งทำงานให้โดยพักงานอย่างอื่นแล้ว ยังกรุณาคิดเงินในอัตราพิเศษ ทั้งยังให้เราชำระได้ภายหลังจากที่หาเงินจากแหล่งอื่นมาได้แล้วด้วย นอกไปจากนี้ มูลนิธิไทยวัฒนา ต. สุวรรณ ยังบริจาค สมทบทุนเพื่อการนี้เป็นต่างหากออกไป นับได้ว่างานขั้นสุดท้ายนี้ ได้รับความเอื้ออารีจาก นายบุญธรรม นางบุญพริ้ง และนายวีระ ต.สุวรรณ โดยแท้ บุญคุณท่านองนี้ คณะกรรมการโครงการตำรา ฯ เคยได้รับมาแล้วจากท่านทั้งสามนี้ แต่คราวนี้นับเป็นกรณีพิเศษออกไปอีก จึงขอจารึกไว้ในที่นี้ด้วย

คณะกรรมการ ฯ ขอขอบคุณท่านผู้เขียนทุกท่าน ที่ได้ร่วมมือสละเวลาอันมีค่าของแต่ละท่านเขียนเรื่องขึ้น ผู้รวบรวมและจัดพิมพ์หนังสือ มีชื่ออยู่ในบัญชีคณะอนุกรรมการจัดพิมพ์ในเล่มแล้ว ซึ่งสมควรแก่การยกย่อง แต่ผมใคร่จะระบุว่า ผู้ที่เหน็ดเหนื่อยและใช้สติปัญญาและเวลามากกว่าใคร ๆ คือผู้ที่ได้รับดำเนินการนี้มาตลอดแต่ต้น ซึ่งได้ร่วมอยู่ในคณะอนุกรรมการนี้เอง ในนามของคณะกรรมการ ฯ ผมจึงขอขอบคุณไว้เป็นพิเศษด้วย

อนึ่ง โดยที่เรื่องต่าง ๆ ซึ่งรวมพิมพ์ไว้นี้ มีมากด้วยกัน จึงขอปันเป็น ๒ เล่ม เพื่อไม่ให้หนาเทอะทะเกินไป และแต่ละสาขาวิชาก็มีเนื้อหาอันควรแก่การศึกษาในขั้นมหาวิทยาลัยด้วย จึงให้แยกพิมพ์เป็นเล่มย่อย ๆ ออกไปในแต่ละสาขาวิชาอีกด้วย แต่บางวิชามีเรื่องน้อยก็ให้รวมสองสาขาวิชาอยู่ในเล่มย่อยฉบับเดียวกัน ฉะนั้น เลขหน้าในเล่มใหญ่จึงขึ้นที่เลข ๑ ทุกครั้ง ที่ขึ้นภาควิชาใหม่ แต่ก็ได้ทำใบคั่นไว้ให้อย่างชัดเจนแล้ว เชื่อว่าการกระทำเช่นนี้ คงไม่ทำความเดือดร้อนให้แก่ท่านผู้อ่าน

เรื่องพุทธธรรม ของ พระศรีวิสุทธิโมลี นั้น เดิมกำหนดรวมไว้ในสาขาวิชาปรัชญา หากพระคุณเจ้าเขียนยาวและลุ่มลึก จนเป็นสาขาวิชาต่างหากได้ จึงเห็นควรแยกมาตีพิมพ์ไว้เป็นเอกเทศ โดยให้นำเรื่องอื่นทั้งหมด เท่ากับหนังสือนี้เริ่มที่พระพุทธศาสนา ย่อมเป็นสิริมงคลแก่พุทธศาสนิกชนคนอ่านโดยทั่วหน้ากัน และที่เดิม กะกันว่า จะเลือกผู้ใดผู้หนึ่งไว้แสดงบรรยายเป็นพิเศษนั้น โดยที่ได้รับเรื่องต่าง ๆ ล่ามามาก ย่อมไม่อาจหาผู้รู้มาตัดสินได้ในเวลาอันจำกัด ว่าควรเลือกเรื่องใด ของท่านผู้ใด ให้เป็นปาฐกถาพิเศษ ในโอกาสอันเป็นมงคลเช่นนี้ คณะกรรมการจึงตกลงอาราธนาพระศรีวิสุทธิโมลี ให้แสดงธรรมกถา เนื่องในวันประสูติ โดยขอให้ท่านย่อความจากข้อเขียนของท่านนั้นเอง วิธีดังกล่าว เท่ากับว่ารักษาประเพณีโบราณที่มีการสดับพระธรรมเทศนาในมงคลสมัยพิเศษเช่นนี้ และเป็นการประยุกต์มาในรูปของสังคมปัจจุบัน เพราะธรรมกถานี้เป็นบทความทางวิชาการอันเหมาะแก่กาลสมัยยิ่งนัก

คณะกรรมการ ฯ เชื่อว่า เมื่อพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ทรงสดับธรรมกถาภาษิต ที่เป็นคำบรรยายทางวิชาการอย่างศกสมัยและปรสมัยเช่นนี้ ก็เห็นทีจะทรงพอพระทัย ทั้งยังเพิ่มพระศรัทธาพระปสาทะในพระรัตนตรัย และเป็นการเพิ่มพูนพระปัญญาบารมี ซึ่งทรงมีอยู่แล้วเป็นอันมาก ให้เต็มเปี่ยมขึ้นโดยลำดับ พร้อมกันนี้ คณะกรรมการ ฯ ก็หวังว่าบทความต่าง ๆ ทางวิชาการเหล่านี้ เมื่อทรงอ่านไปแล้ว คงจะทรงบังเกิดพระอตีตารมณ์ ชื่นชมโสมนัส ด้วยพระกุศลจรรยาที่ทรงบำเพ็ญมาเป็นวิทยาทานนั้น อย่างน้อยก็มีส่วนช่วยอำนวยผลให้บังเกิดหนังสือเล่มนี้ ซึ่งคณะกรรมการโครงการตำรา ฯ ขอประทานอนุญาตขนานนามว่า **วรรณไวทยากร** ตามพระนามเมื่อก่อนทรงกรม เพราะเชื่อว่านามนี้เป็นสิริมงคลแก่หนังสือนี้ และเชื่อว่าหนังสือนี้เป็นบ่อเกิดแห่งวิทยาการ สมดังพระนามซึ่งพระองค์ท่านได้รับพระราชทานมา แต่สมเด็จพระบียมหาราชเจ้า ผู้ทรงพระคุณอันมหาประเสริฐแก่วงวิชาการของไทย

ประธานกรรมการ
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

พระประวัติ

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์

เนื่องในการฉลองพระชนมายุครบ ๘๐ พรรษา ของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ในวันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอให้ข้าพเจ้าเขียนบทนำเกี่ยวแก่พระเกียรติศักดิ์ และ พระเกียรติคุณของเสด็จในกรม ข้าพเจ้ามีความยินดีที่จะสนองความประสงค์ เพราะรู้จักพระองค์ท่านแต่จำความได้ เคยรับราชการใกล้ชิดกับพระองค์ท่านมาเป็นเวลานาน ข้าพเจ้าขอโอกาสถวายพระพร ขอให้ทรงมีความสุขปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ

พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พระนามเดิม หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ประสูติวันที่ ๒๕ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๓๔ ที่ตำบลบ้านตะนาว อำเภอสำราญราษฎร์ จังหวัดพระนคร เป็นโอรสของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ในรัชกาลที่ ๔ และหม่อมหลวงต่วนศรี วรวรรณ ในสกุลมนตรีกุล แสดงว่าได้ทรงทำความดีมาแล้วแต่ก่อน จึงมีบุญมาแต่ประสูติ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์โปรดปรานแต่ต้นมา และเป็นที่รักใคร่ของคนในวังนั้น ได้ทรงรับการอบรมเป็นอย่างดี ประกอบด้วยพระปรีชาสามารถ มีสติปัญญาดี มีความขยันหมั่นเพียร ที่สำคัญก็คือ เป็นคนมีโชค ศึกษาเล่าเรียนและทำการงานอะไร ก็มักจะได้ตามพระประสงค์ ได้ทรงบำเพ็ญคุณประโยชน์ ได้ทรงรับราชการ รับใช้ประเทศชาติด้วยความสามารถเป็นเวลานาน ได้ทรงมีส่วนช่วยเหลือในทางวิชาการในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง มีพระประวัติย่อดังต่อไปนี้

การศึกษาในประเทศไทย

พ.ศ. ๒๔๔๓ ทรงศึกษาในโรงเรียนสวนกุหลาบเป็นเวลา ๑ ปี สอบไล่ได้ชั้น ๑ พ.ศ. ๒๔๔๔ ทรงศึกษาที่โรงเรียนราชวิทยาลัย ที่บ้านสมเด็จเจ้าพระยา ที่จังหวัดธนบุรี เป็นเวลา

ประมาณ ๓ ปี สอบไล่ได้ชั้น ๕ เมื่อโรงเรียนราชวิทยาลัยหยุดสอนไปคราวหนึ่ง เพราะครูตายสองคน ทรงย้ายไปศึกษาที่โรงเรียนสวนกุหลาบ เมื่อโรงเรียนราชวิทยาลัยเปิดสอนที่สายเสาวลีภิรมย์ ที่ตำบลสะพานยศเส พระนคร ได้เสด็จกลับมาเรียนที่โรงเรียนราชวิทยาลัยอีกครั้งหนึ่ง สอบไล่ได้ชั้นมัธยมพิเศษ เป็นที่ ๑ ได้ชัยชนะอย่างงดงาม ทำชื่อเสียงให้โรงเรียนได้รับพระราชทานทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษ เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๑๔ ปีเศษ นับได้ว่าเป็นเลือดเนื้อเชื้อไขของโรงเรียนราชวิทยาลัย ที่ทรงศึกษาได้ดีได้เร็ว เพราะครูฝรั่งรักใคร่โดยที่เห็นว่าเป็นคนมีสติปัญญาดี และขยัน จึงช่วยสอนให้เป็นพิเศษ เพื่อจะได้ชิงทุนเล่าเรียนหลวง เอาชื่อให้โรงเรียน เป็นที่รักใคร่นับถือของนักเรียนราชวิทยาลัยตลอดมา

เมื่อโรงเรียนราชวิทยาลัย ย้ายไปตั้งใหม่ที่จังหวัดนนทบุรี ทำใหญ่โตเพื่อจะรับนักเรียนให้มีจำนวนมากขึ้น ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจะต้องช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลได้ยุบเลิกโรงเรียนอีกครั้งหนึ่ง นักเรียนเก่าได้จัดตั้งเป็นสมาคมขึ้น เพื่อปรึกษาหารือที่จะหาโอกาสตั้งโรงเรียนราชวิทยาลัยอีกครั้งหนึ่ง เสด็จในกรมเป็นคนสำคัญในสมาคมนี้ เป็นกรรมการ ต่อมาเป็นประธานกรรมการ ได้ใช้ความพยายามถึง ๓๖ ปี จึงได้ตั้งโรงเรียน ภ.ป.ร. ราชวิทยาลัย ขึ้นได้ที่ตำบลสามพราน จังหวัดนครปฐม

การศึกษาในต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้เสด็จไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษ โดยทุนเล่าเรียนหลวงที่โรงเรียนประจำชื่อ Marlborough College ทาง Modern Side ก็สอบไล่ได้ในเวลาเร็ว ครูที่โรงเรียนเห็นว่า เป็นผู้ที่มีสติปัญญาดี ชั้นที่ ๑ และมีความขยันหมั่นเพียรดี ทั้งพระชนมพรรษายังน้อยอยู่ จึงขออนุญาตต่อผู้ปกครองผู้ดูแลนักเรียนไทยที่ลอนดอน ให้เรียนทาง Classical Side อีกทางหนึ่ง เพื่อจะได้มีรากฐานการศึกษาที่ดี ผู้ดูแลนักเรียนก็อนุญาต จึงได้เรียนในโรงเรียนนี้ถึง ๕ ปี นับว่าเป็นโชคอย่างหนึ่งที่ได้มีโอกาสเรียนภาษาและความรู้ทั่วไปดีมาก ทรงได้รับรางวัลถึง ๑๗ อย่าง

พ.ศ. ๒๔๕๓ เสด็จเข้าทรงศึกษาในมหาวิทยาลัย Oxford ใน Balliol College เป็นเวลา ๔ ปี ทรงได้รับปริญญา B.A. เกียรตินิยมชั้นโท ทางประวัติศาสตร์ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้เสด็จไปทรงศึกษาต่อที่ Ecole Libre des Seiences Politiques ที่กรุงปารีส ในประเทศฝรั่งเศส ทรงศึกษาวิชาการทูตเป็นเวลา ๒ ปี สอบไล่ได้ประกาศนียบัตรวิชาการทูต รางวัลที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้รับปริญญา M.A. แห่งมหาวิทยาลัย Oxford ต่อมาได้รับดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์อักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (การทูต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์กฎหมาย มหาวิทยาลัยแฟร์เลดิกกินเส้น โคลัมเบีย นิวยอร์ก

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙—๒๕๐๐ สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ในสมัยประชุมครั้งที่ ๑๑ (General Assembly Plenary Meeting Eleventh Session 1956—1957) ได้ออกเสียงลงคะแนนเป็นเอกฉันท์ ซึ่งไม่เคยมี เชิญเสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ แห่งประเทศไทย ขอให้ทรงรับตำแหน่งเป็นประธานสมัชชา มีหน้าที่ในทางสร้างสันติต่อชาวโลกเป็นสำคัญ และมีกิจการอย่างอื่น นับว่าเป็นเกียรติอันสูงยอดเยี่ยม สำหรับส่วนพระองค์ รัฐบาลไทย ประเทศไทย คนไทย และโรงเรียนทุกโรงเรียนที่ได้เคยทรงศึกษา เมื่อได้ทราบว่าในเวลาที่ทรงปฏิบัติหน้าที่ที่สหประชาชาติ ได้ทรงแก้ปัญหาขัดข้องสำคัญถึง ๒ ครั้ง ครั้งที่ ๑ เมื่อประเทศรุสเซียยกกองทัพเข้าไปในฮังการี คราวหนึ่ง ครั้งที่ ๒ เมื่อประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และอิสราเอลยกทัพเข้าตีประเทศอียิปต์ อีกคราวหนึ่ง ถึงกับทำไม่ให้มีสงครามเกิดขึ้น ทำให้คนโดยมากดีใจเป็นอย่างยิ่ง เมื่อหมดวาระของหน้าที่ในสหประชาชาติ เสด็จในกรม ฯ ได้ทรงแสดงความขอบใจสมาชิกทั้งหลาย ที่ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในที่ประชุมใหญ่ สมาชิกทุกคนได้ยืนขึ้นถวายพระพร โดยการตบมืออย่างพร้อมเพรียงโดยไม่มีการนัดหมายมาแต่ก่อน แล้วจึงเสด็จจากที่ประชุม ต่อมามหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด ได้เชิญเสด็จให้มารับปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ทางกฎหมายแพ่ง ได้เสด็จมาทรงรับเกียรติอันสูงนี้ในห้องประชุมใหญ่ต่อหน้าผู้มีเกียรติทั้งหลายเป็นจำนวนมาก เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ มีผู้อ่านเกียรติคุณความดีเป็นภาษาลาติน มีคำแปลเป็นภาษาอังกฤษดังต่อไปนี้

English Abstract of Latin Oration delivered by the Public Orator in a Convocation held on 1 March 1958.

Major General H.R.H. Prince Wan Waithayakorn Krommun Naradhip Bongsprabandh M.A. Balliol College.

Not long ago I was congratulating Marlborough College on having natured within a single decade three sons of such eminence as the Archbishop of Canterbury, the Lord High Chancellor of that time, and the Lord Chief Justice. Congratulations are now due again : for here is a younger son of the same school to add to the three—one whose name commands respect not only among his own people but throughout the world. This country was the first to see him serving as envoy of his own; France and the League of Nations were next; and later our American allies; to whose country he went as Ambassador and also as Thailand's Delegate to the United Nations. You know how big a part he has played internationally and with what acclaim he presided two years ago over a session of the United Nations General Assembly. You know, too, how distinguished a place he occupies at home in virtue of his birth, his rank, and his honours : and how remarkably popular has been his appointment these last six years as Minister for Foreign Affairs. He agrees, if I am not mistaken, with Cicero, who once wrote : There is nothing more glorious nor of wider import than the solidarity of mankind—a partnership, as it were, and sharing interests, and true effection of man for man throughout the world. Certainly no one has worked harder to restrain warlike passions ; to make individuals think of the common good ; and to ensure that with one mind and one voice we can all quote Ovid's words:

In U.N.O. is our one salvation.

I present to you for admission to the honorary degree of D.C.L. His Royal Highness Prince Wan Waithayakorn.

ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ เสด็จในกรมเป็นเลขานุการตรี อยู่ที่สถานทูตไทยที่กรุงปารีส ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นเลขานุการคณะทูตไทยในที่ประชุมสันติภาพ ทางกรุงเทพ ฯ ก็ได้ส่งคณะทูตไทยออกไปสมทบ มี มองซิเออร์ ประแดนิเก ชาวฝรั่งเศส ซึ่งรับราชการเป็นที่ปรึกษากฎหมายในกระทรวงยุติธรรมไปด้วย มองซิเออร์ ประแดนิเก บอกข้าพเจ้าว่า คณะทูตไทยจะเอาไปใช้ให้วิ่งเต้น และให้เขียนหนังสือราชการเป็นภาษาฝรั่งเศส เมื่อคณะทูตไทยที่ไปจากกรุงเทพฯ ถึงกรุงปารีส ก็มีข่าวว่าประเทศไทยจะมีผู้แทนในที่ประชุมสันติภาพคนเดียว ประเทศเล็ก ๆ อื่นมีถึง ๒ คน คณะทูตไทยรู้สึกว่าเสียเกียรติ เพราะไทยส่งทหารไปช่วย มองซิเออร์ ประแดนิเก เมื่อกลับมาบอกข้าพเจ้าว่า หลงทางเข้าไม่ถึง หาทางไม่พบ ส่วนหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร ได้ทรงวิ่งเต้นเข้าหาคนสำคัญ เห็นทางจะขอให้ไทยมีผู้แทน ๒ คน และจัดการได้สำเร็จ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร เป็นผู้สามารถเขียนหนังสือราชการภาษาฝรั่งเศสดีกว่าเขาซึ่งเป็นคนฝรั่งเศส เป็นคนที่มีปัญญาดี มีความคิดดี เขียนหนังสือกลมเกลี้ยง ต่อไปจะเป็นเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นใหญ่ในราชการ เพราะเป็นผู้ที่สามารถแก้ปัญหาขัดข้องที่สำคัญ ๆ ได้อย่างดี

เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้เสด็จกลับเข้ามารับราชการที่กระทรวงต่างประเทศ ได้ทรงเลื่อนชั้นเป็นเลขานุการเอก ประจำกองบัญชาการ เป็นที่รักใคร่ของคนทั่วไป ทำงานได้ดีแคล่วคล่องว่องไว รู้ภาษาอังกฤษดีมาก เลยโปรดเกล้า ฯ ให้แปลเทศน์ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าเป็นภาษาอังกฤษ ก็ทรงได้ดี สมเด็จกรมพระยาเทววงศ์ ฯ เสนาบดีโปรดปรานมาก ได้เลื่อนชั้น เงินเดือน และเหรียญตรา ได้รับพระราชทานตรา ประถมาภรณ์มงกุฎไทยเร็วมาก เร็วกว่าเจ้านายในวังนั้น เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงเป็นภราดรแห่งขัตติยราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติคุณรุ่งเรืองยิ่งมหาจักรีบรมวงศ์ ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ปฐมจุลจอมเกล้า มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก มหาวชิรมงกุฎ เหรียญดุษฎีมาลาเข็มศิลปวิทยา และเข็มราชการแผ่นดิน และได้ทรงรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทววงศ์วโรปการ สิ้นพระชนม์ใน พ.ศ. ๒๔๖๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย ทรงเป็นเสนาบดีสืบต่อเนื่องมา และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เสด็จในกรมหมื่นนราธิป ฯ เป็นปลัดทูลฉลอง เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๓๓ พรรษา ได้รับราชการเต็มสติปัญญาและความสามารถ ในพุทธศักราช ๒๔๖๙ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเสด็จในกรมหมื่นนราธิป-

พงศ์ประพันธ์ ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตไทย ณ กรุงลอนดอน เฮก และบรัสเซลส์ เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๓๕ พรรษา ได้ทรงทำหน้าที่นี้เป็นอย่างดี ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ เมื่อครบกำหนดการเป็นอัครราชทูตไทยประจำกรุงลอนดอน เฮก และบรัสเซลส์ ๔ ปีแล้ว ก็ได้เสด็จกลับประเทศไทย ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ทรงรับแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ในคณะอักษรศาสตร์ แห่งจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ทรงรักษาการณ์แทนคณบดี คณะนิติศาสตร์ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ประเทศไทยดำริที่จะขอแก้ไขสนธิสัญญากับนานาชาติ จึงได้สืบหาคนที่ศึกษามีความรู้ ความชำนาญ และสามารถในเรื่องสนธิสัญญากับนานาชาติ และรู้การต่างประเทศดี เพื่อตระเตรียมการ ได้ประชุมกันหลายครั้งหลายหน ในที่สุดตกลงให้เชิญเสด็จในกรมหมื่นนราธิป ฯ มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายไทยในกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อทรงรับตำแหน่งนี้แล้วจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งให้เสด็จในกรมหมื่นนราธิป ฯ เป็นที่ปรึกษาฝ่ายไทยในกระทรวงการต่างประเทศ ทรงแสดงความสามารถแก้ปัญหาข้อขัดข้องได้ดี และสามารถทรงงานอย่างอื่นได้ จึงได้ขอให้ทรงเป็นที่ปรึกษาสำนักงานนายกอีกตำแหน่งหนึ่ง ในสมัยที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ได้รับคำขอร้องให้ทรงราชการมากมาย ได้ทรงงานสำคัญให้สำเร็จเสร็จสิ้นไปได้ ทรงเหน็ดเหนื่อยเป็นอันมาก ใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้มีการแก้ไขสนธิสัญญากับนานาชาติ เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นกำลังสำคัญในงานเรื่องนี้ เมื่อได้แก้ไขสนธิสัญญานานาชาติสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว ใน พ.ศ. ๒๔๘๒ เดือนกันยายน ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ สถาปนาเป็นพระองค์เจ้า มีคำนำหน้าพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ในเดือน ธันวาคม ๒๔๘๔ สงครามเอเชียบูรพาได้เกิดขึ้น เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ทรงงานที่สำคัญ เหน็ดเหนื่อยเป็นอันมาก ในเดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ สถาปนาพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ขึ้นเป็น พระเจ้าวรวงศ์เธอ

ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งให้เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้ทรงงานในสภาผู้แทนเป็นอย่างดี ทรงมีความรู้เรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญดี ต่อมาที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งให้เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑

ใน พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำสหรัฐอเมริกา และผู้แทนฝ่ายไทยในองค์การสหประชาชาติ ที่กรุงนิวยอร์ก ก็ได้ทรงทำราชการในหน้าที่นี้เป็นอย่างดี ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สถาปนาพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ขึ้นเป็นพระองค์เจ้าต่างกรม มีพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์

ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ เสด็จในกรมหมื่นนราธิป ฯ ได้ทรงรับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ใน พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ พระราชทานยศทหารให้ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นพลตรี

ใน พ.ศ. ๒๕๐๒ เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงรับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ได้ทรงราชการเต็มสติปัญญา และความสามารถ ต่อมาได้ทรงรับตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกตำแหน่งหนึ่ง เพราะเหตุว่า ทรงคุ้นเคยกับนิสิตนักศึกษาทั้งหลาย โดยที่เป็นศาสตราจารย์ ทรงสอนมาเป็นเวลานาน เมื่อทรงลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเพราะพระชนม์มาก ท่านนายกรัฐมนตรีอนุญาตให้ออก แต่ขอให้ดำรงเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อไปอีกวาระหนึ่ง ได้ทรงรับตำแหน่งนี้จนถึงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๑๔

ในทางสังคม ได้เคยทรงเป็นนายกสมาคมนักเรียนเก่าอังกฤษ และสมาคมนักเรียนเก่าโรงเรียนราชวิทยาลัย เคยเป็นนายกสโมสรโรตารี่กรุงเทพ และเคยเป็นผู้ว่าการภาคโรตารี่ ๓๓๐ ซึ่งมีเขตกว้างขวาง รวมประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกงซึ่งกว้างขวางในระหว่างคนไทยและต่างประเทศ คนโดยมากในโลกนี้รู้จักพระองค์ท่าน เพราะได้ทำชื่อเสียงไว้ที่สหประชาชาติ

ตามพระประวัตินี้ แสดงให้เห็นว่า เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ทรงศึกษาดีเด่นในโรงเรียนราชวิทยาลัย ถึงได้ทุนเล่าเรียนของหลวงเป็นรายวัน ทรงศึกษาดีเด่นที่โรงเรียนประจำ ชื่อ Marlborough ที่ประเทศอังกฤษ ถึงได้รางวัล ทรงศึกษาดีเด่นที่มหา-วิทยาลัยออกซฟอร์ด และที่โรงเรียนการทูตที่กรุงปารีส ทรงศึกษาดี ได้รางวัลที่ ๑ เมื่อทรงรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ก็ทรงราชการได้ดีเด่น ได้บำเหน็จความชอบ ได้เงินเดือนเลื่อนชั้นตั้งแต่ผู้น้อยขึ้นมาเป็นขั้น ๆ ทรงรับตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศเมื่อพระชนมพรรษาได้ ๓๓ พรรษา เป็นราชทูตไทยที่กรุงลอนดอน เมื่อพระชนมพรรษาได้ ๓๕ พรรษา เมื่อทรงรับราชการเป็นข้าราชการการเมืองก็เป็นรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ และทรงเป็นรองนายกรัฐมนตรี เมื่อทรงราชการในสหประชาชาติ ในฐานที่เป็นผู้แทนประเทศไทยก็ได้รับเกียรติอย่างสูงถึงเป็นประธานสมัชชาใหญ่ในองค์การสหประชาชาติ ในสมัยประชุมครั้งที่ ๑๑ ซึ่งเป็นเกียรติแก่พระองค์ท่าน เป็นเกียรติแก่รัฐบาล ประเทศไทย และคนไทย

พระยามานวราชเสวี

ประวัติศาสตร์

สารบัญ

หน้า

การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. ๑๙๐๐–๑๙๐๙ ... ๑

สิทธิสภาพนอกอาณาเขต ... ๒

ปฏิญญาลับไทย–อังกฤษ ค.ศ. ๑๘๙๗ ... ๓

สิทธิของไทยเหนือรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส ... ๕

พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. ๑๒๑ ... ๑๕

เชิงอรรถ ... ๓๓

การใช้แบบความคิดเรื่อง "วัฒนธรรม" ในการพัฒนาประเทศ ... ๑

ความหมายของ "วัฒนธรรม" ... ๑

ปัญหาที่เกิดจากการใช้ความหมายไม่ตรงกัน ... ๓

วัฒนธรรมคือแบบอย่างการดำรงชีวิต ... ๘

ส่วนต่าง ๆ ของวัฒนธรรม ... ๑๐

วัฒนธรรมใหญ่ และวัฒนธรรมย่อย ... ๑๑

การพัฒนาประเทศคือการเปลี่ยนแปลงแบบชีวิต ... ๑๒

วัฒนธรรมกับการพัฒนาประเทศ ... ๑๖

นโยบายเกี่ยวกับวัฒนธรรมในการพัฒนา ... ๑๘

สรุป ... ๒๑

เชิงอรรถ ... ๒๒

การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. ๑๙๐๐—๑๙๐๙

ในระยะสิบปีของปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๐๐—ค.ศ. ๑๙๑๐ รัฐบาลไทยเริ่มมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศจากการคอยหวังพึ่งการสนับสนุนของมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งขณะนั้นกำลังมีอิทธิพลเหนือดินแดนใกล้เคียงประเทศไทยมาเป็นนโยบายอิสระมากขึ้น มูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้สืบเนื่องมาจากความสำเร็จของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๒ ผลงานดังกล่าวสร้างความมั่นใจในพระองค์เองมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มคิดว่าไทยพอมีหนทางพึ่งตนเองได้ ยิ่งไปกว่านั้นหนึ่งปีหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประเทศไทยต้องเผชิญต่อวิกฤติกาล ร.ศ. ๑๑๒ (ค.ศ. ๑๘๙๓) เมื่อฝรั่งเศสใช้นโยบาย "เรือปืน" บังคับรัฐบาลไทยให้ยกดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงแก่ฝรั่งเศส เหตุการณ์นี้ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าไทยพึ่งประเทศใดไม่ได้ แม้แต่อังกฤษที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาหวังความช่วยเหลือก็มิได้ช่วยแต่ประการใด พระองค์จึงยิ่งทรงแน่พระทัยมากขึ้นว่า ไทยต้องช่วยตัวเอง อย่างไรก็ดี ในระยะเวลานั้นไทยยังไม่อาจดำเนินการอย่างใด เพราะยังหวั่นเกรงอิทธิพลของอังกฤษและฝรั่งเศส ตราบกระทั่งปี ค.ศ. ๑๘๙๖ เมื่อรัฐบาลอังกฤษและฝรั่งเศสตกลงเซ็นสัญญา Anglo-French Entent รับรองอธิปไตยของไทย ซึ่งเท่ากับเป็นหลักประกันว่า หากเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ขึ้น ประเทศไทยจะต้องอยู่รอด อย่างไรก็ตาม ความอยู่รอดของไทยมิได้หมายเพียงเอกราชอยู่รอด หากหมายถึงว่าประเทศไทยจะต้องก้าวไปข้างหน้าด้วย แต่ในเวลานั้นไทยกำลังเผชิญต่ออุปสรรคนานัปการที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ โดยเฉพาะปัญหากับอังกฤษ การเจรจาทางการทูตระหว่างสองประเทศเพื่อแก้ปัญหา จึงดำเนินขึ้นเป็นทางการนับจากต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นไป

เพื่อที่จะเข้าใจถึงความเพียรพยายามของรัฐบาลไทยในเวลายาวนานร่วม ๑๐ ปี ในการแก้ปัญหา ก็ควรที่จะพิจารณาความเป็นมาของปัญหาต่าง ๆ ที่ยืดเยื้ออยู่ระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศ

ปัญหาสำคัญก่อนปี ค.ศ. ๑๙๐๐ อาจแยกออกได้เป็น ๓ ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

ประการแรก เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

ประการที่สอง เรื่องปฏิญญาลับระหว่างไทย–อังกฤษ ค.ศ. ๑๘๙๗

และประการที่สาม เรื่องอธิปไตยของไทยเหนือรัฐมลายูทางเหนือ ซึ่งประกอบด้วยรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส

สิทธิสภาพนอกอาณาเขต

นับจากปี ค.ศ. ๑๘๕๕ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงปี ค.ศ. ๑๘๙๙ ของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยเปิดสัมพันธไมตรีทางการทูตกับนานาประเทศ รวม ๑๓ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา เดนมาร์ก โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี เบลเยี่ยม อิตาลี สวีเดน ออสเตรีย–ฮังการี สเปน ญี่ปุ่น ตามสนธิสัญญาไทยยินยอมให้คนในบังคับต่างชาติขึ้นศาลกงสุลของตนในกรณีกระทำความผิดในราชอาณาจักรไทย

ไทยต้องยอมสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตด้วยเหตุกดดันทางการเมือง คือด้วยความหวังที่จะอยู่รอด เพราะเมื่อไทยตกลงเซ็นสนธิสัญญาฉบับแรกกับเซอร์ จอห์น เบาริ่ง ราชทูตอังกฤษใน ค.ศ. ๑๘๕๕ นั้น ประเทศไทยมีความเกรงกลัวต่อการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจ ดังเช่นจีนและพม่า ประสบมาแล้ว ไทยจึงต้องเปิดประเทศและยอมเป็นมิตรกับชาติต่าง ๆ และหลังจากเซ็นสัญญากับอังกฤษ ไทยก็ได้ยึดถือสัญญาดังกล่าวเป็นแบบฉบับกับประเทศต่าง ๆ ตามลำดับ เพื่อเป็นดุลย์ถ่วงอำนาจกันและกัน

รัฐบาลไทยในระยะนั้นคงจะมิได้คิดคำนึงว่าผลของสนธิสัญญาจะกระทบกระเทือนประเทศในเวลาต่อมา เพราะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คนในบังคับต่างชาติมีเพียงจำนวนน้อย นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังใช้นโยบายริดรอนสิทธิคนในบังคับเหล่านั้นด้วยการห้ามซื้อที่ดิน และจำกัดขอบเขตการเดินทางให้อยู่ในระยะ ๒๐๐ เส้นจากกำแพงเมือง หรือภายในระยะเวลา ๒๔ ชั่วโมง

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงสภาวะดังกล่าวโดยสิ้นเชิง หลังการเซ็นสัญญากับประเทศต่าง ๆ ไม่นาน ฝรั่งเศสเข้ามาครอบครองกัมพูชา เวียดนาม และลาว อังกฤษเข้ายึดครองพม่า และรัฐบางรัฐในแหลมมลายู ชาวเวียดนาม เขมร จีน มลายู ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง ฯลฯ กลับกลายเป็นคนในบังคับต่างชาติ มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต สิ่งที่สร้างความปวดร้าวแก่คนไทยเจ้าของประเทศก็คือ การที่เห็นคนเอเชียซึ่งคล้ายคลึงกับตนในด้านวัฒนธรรม ศาสนา ภาษา เข้ามามีอภิสิทธิ์ทางการศาลในเมืองไทย แม้คนไทยบางพวกที่เห็นแก่ประโยชน์กลับไปจดทะเบียนเป็นคนในบังคับต่างชาติเสียอีก นับ

เป็นอันตรายต่อการปกครองของไทย (จากหลักฐานปรากฏว่า) คนในบังคับต่างชาติทวีจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อประมาณปี ค.ศ. ๑๘๘๒ มีคนในบังคับอังกฤษกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน และคนในบังคับฝรั่งเศสราว ๖,๐๐๐ คน[๑]

ในระยะก่อน ค.ศ. ๑๙๐๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเร่งแก้ไขสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเพื่อให้คนไทยในบังคับยุโรปขึ้นศาลไทย ทรงว่าจ้างผู้ชำนาญด้านกฎหมายนานาชาติมาปรับปรุงระบบการศาลและจัดร่างประมวลกฎหมายสากล ทรงถือแบบอย่างมาจากญี่ปุ่นซึ่งจัดทำประมวลกฎหมายก่อนไทยไม่นานนัก คณะกรรมการร่างกฎหมายมีทั้งคนไทยและต่างประเทศ ทั้งชาวยุโรป เอเชีย ช่วยกันดำเนินงาน เช่น เจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemynes) ชาวเบลเยี่ยม พระยามหิธรมนูปกรโกศลคุณ (Mr. Tokishi Masao) ชาวญี่ปุ่น พระอรรถการประสิทธิ (Mr. William Alfred Tilleke) ชาวลังกา และนายปาดูซ (Mr. George Padoux) ชาวฝรั่งเศส

ในขณะที่รัฐบาลไทยดิ้นรนแก้ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจศาล รัฐบาลอังกฤษเป็นชาติแรกที่ได้พยายามเริ่มเจรจาหาทางแก้ไขปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับไทยด้วยการแก้ไขสนธิสัญญาเบาริ่ง เช่นใน ค.ศ. ๑๘๗๔ รัฐบาลอินเดียของอังกฤษเซ็นสัญญากับรัฐบาลไทย ยอมให้คนในบังคับอังกฤษในจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนขึ้นศาลไทย เมื่อกระทำความผิดในคดีแพ่ง หากว่าคนในบังคับอังกฤษนั้น ๆ ยินยอมขึ้นศาลไทย อีก ๙ ปีต่อมา คือใน ค.ศ. ๑๘๘๓ ได้มีสัญญาฉบับใหม่โดยรัฐบาลอินเดียของอังกฤษยอมให้คนในบังคับอังกฤษทุกคนในจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง และลำพูนขึ้นศาลไทยทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา แต่สงวนสิทธิให้กงสุลอังกฤษถอนคดีไปพิจารณาในศาลกงสุลได้ในทุกกรณีที่เห็นสมควร

ความพยายามแก้ไขสนธิสัญญาเบาริ่งทั้งสองครั้งดังกล่าว ย่อมเป็นเครื่องยืนยันได้ว่ารัฐบาลอังกฤษเห็นพ้องต้องกับรัฐบาลไทยว่า สนธิสัญญาเบาริ่งนั้นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาแล้ว ฉะนั้นนับจากปี ค.ศ. ๑๙๐๐ เป็นต้นไป รัฐบาลของสองชาติจึงเริ่มดำเนินการเจรจากันอย่างจริงจัง ด้วยความหวังที่จะขจัดปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้หมดสิ้น

ปฏิญญาลับไทย–อังกฤษ ค.ศ. ๑๘๙๗

ใน ค.ศ. ๑๘๙๗ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ ในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทยได้ทรงลงพระนามในปฏิญญาลับร่วมกับอังกฤษ โดยตกลงว่ารัฐบาลไทยจะไม่ยินยอมให้ชาติหนึ่ง

---

(๑) Foreign Office Paper 69/162, British Subjecsitn Siam, Extract from Mr. Black's report

ชาติใดเข้ามาเช่า ซื้อหรือถือกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนไทยบริเวณใต้ตำบลบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ลงไป โดยปราศจากความเห็นชอบของรัฐบาลอังกฤษ และฝ่ายรัฐบาลอังกฤษตกลงจะให้ความคุ้มครองทางทหารแก่ไทยในกรณีที่ถูกรุกรานจากชาติอื่น [ซึ่งโดยพฤตินัยหมายถึงฝรั่งเศส]

สาเหตุที่ทั้งสองประเทศต้องทำสัญญาดังกล่าว เป็นผลมาจากเหตุการณ์ในปี ค.ศ. ๑๘๙๖ เมื่ออังกฤษและฝรั่งเศสตกลงยอมรับรองเอกราชของไทยเหนือบริเวณลุ่มแม่น้ำเพชรบุรี แม่กลอง ท่าจีน เจ้าพระยา และบางปะกง โดยปล่อยดินแดนทางตอนใต้ของไทยไว้โดยปราศจากหลักประกัน ฝ่ายไทยเองคงเกรงมหาอำนาจอื่นโดยเฉพาะอังกฤษจะขยายอำนาจเข้ายึดครองดินแดนแถบนั้น จึงตกลงเซ็นสัญญาเพื่อให้อังกฤษยอมรับสิทธิของไทยเหนือดินแดนตามข้อตกลงของสัญญา

แต่เมื่อวันเวลาผ่านไป ข้อผูกพันของสัญญาได้ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจต่อกันและกันระหว่างรัฐบาลทั้งสอง มูลเหตุสำคัญก็คือ ตามข้อตกลงไทยต้องเสียสิทธิเหนือดินแดนตั้งแต่ตำบลบางสะพานลงไปจนตลอดแหลมมลายู สัญญาฉบับนี้จึงมีประโยชน์แก่อังกฤษโดยเฉพาะมีอิทธิพลทางการเมืองครอบคลุมไปทั้งแหลมรวมทั้งส่วนที่เป็นดินแดนของไทยโดยตรงด้วย ส่วนในทางการค้าอังกฤษกลายเป็นผู้มีผลประโยชน์แต่เพียงชาติเดียว ไทยต้องร่วมมือกับอังกฤษแม้แต่ในบริเวณที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของไทย และเมื่อมีชาติอื่นสนใจต้องการมาลงทุน ไทยก็ต้องขออนุญาตจากอังกฤษตามข้อผูกพันในสัญญาทำให้การงานล่าช้าเสียหายมาก และอังกฤษมักอนุญาตให้สัมปทานเฉพาะชนชาติอังกฤษเท่านั้น ดังปรากฏว่าในปี ค.ศ. ๑๙๐๕ มีสัมปทานของชาวอังกฤษในบริเวณดังกล่าวถึง ๑๑ แห่งจากจำนวน ๑๓ แห่ง[๑] อังกฤษเองก็มิได้ปฏิบัติตามข้อผูกพันในสัญญาที่ว่าจะช่วยเหลือไทยในกรณีที่ถูกรุกราน เห็นได้ชัดจากเมื่อตอนที่ไทยทำสัญญากับฝรั่งเศสใน ค.ศ. ๑๙๐๔ ไทยถูกบังคับให้ยกดินแดนบางส่วนให้ฝรั่งเศส แทนที่อังกฤษจะช่วยเหลือกลับเรียกร้องให้ไทยยอมปฏิบัติตามข้อเสนอของฝรั่งเศสเสียอีก ยิ่งกว่านั้นสัญญาปี ค.ศ. ๑๘๙๗ ยังละเมิดสิทธิของประเทศอื่น ๆ ที่มีสัญญาไมตรีกับไทย ถ้าหากประเทศอื่นทราบความในสัญญาฉบับนี้ก็อาจจะขอทำแบบเดียวกันได้ ไทยจึงจำต้องปกปิดเป็นความลับโดยมิได้ผลตอบแทนใด ๆ

จากข้อเสียเปรียบดังกล่าว ไทยจึงพยายามหาทางปรับความเข้าใจกับอังกฤษและยกเลิกสัญญาฉบับนี้ หรือมิฉะนั้นก็พยายามจำกัดขอบเขตของสัญญาให้ลดน้อยที่สุดเท่าที่

---

(๑) F.O. 69/265, Nicholas Ball's Memorandum, October, 30, 1905

จะเป็นได้ แต่อังกฤษยังคงยืนกรานตามข้อตกลงเดิม ในปี ค.ศ. ๑๘๐๒ และ ๑๘๐๔ อังกฤษถึงกับเสนอให้ไทยเปิดเผยปฏิญญาลับเพื่อประกาศสิทธิของอังกฤษเหนือรัฐมลายู หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อกีดกันไม่ให้ชาติอื่น ๆ เข้ามามีอิทธิพลในแถบนั้น แต่รัฐบาลไทยไม่อาจยินยอมได้ เพราะเกรงว่าชาติอื่น ๆ ที่มีพันธไมตรีกับไทยเช่นฝรั่งเศสจะเรียกร้องสิทธิเช่นเดียวกับอังกฤษเหนือดินแดนทางตะวันออก ฉะนั้นหากไทยจะบอกเลิกสัญญาก็จำเป็นต้องหาสิ่งที่อังกฤษพอใจให้เป็นการตอบแทน(๑)

สิทธิของไทยเหนือรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส

นับจากต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ไทยอ้างสิทธิคุ้มครองเหนือรัฐมลายูทั้ง ๔ คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส โดยใช้วิธีปกครองแบบเมืองประเทศราช ให้สุลต่านของแต่ละรัฐปกครองกันเอง แต่จะต้องส่งบรรณาการมาถวายพระมหากษัตริย์ไทยตามกำหนดเวลา ๓ ปีต่อครั้ง ฝ่ายไทยมีอำนาจควบคุมการต่างประเทศและให้ความช่วยเหลือแก่รัฐเหล่านี้ในกรณีที่ถูกรุกรานจากชาติอื่น

รัฐบาลไทยใช้นโยบายออมชอมปกครองรัฐมลายู และพยายามกระชับการปกครองเมื่อมีโอกาส พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองได้เสด็จเยือนมลายูหลายครั้ง และพยายามยกฐานะหัวเมืองเหล่านั้น เช่นทรงยกฐานันดรผู้ครองรัฐไทรบุรีเป็นเจ้าพระยา จัดให้เมืองไทรบุรีขึ้นตรงต่อกรุงเทพ ฯ แทนที่จะขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราช นอกจากนี้เมื่อทรงปรับปรุงการปกครองหัวเมืองจัดตั้งมณฑลต่าง ๆ ก็โปรด ฯ ให้ยกไทรบุรีขึ้นเป็นมณฑล (ค.ศ. ๑๘๙๗) รวมทั้งสตูล ปะลิส มีสุลต่านเป็นข้าหลวงปกครองเองแต่ขึ้นตรงต่อไทยมากขึ้น ทรงใช้หลักจิตวิทยาพยายามให้เจ้าเมืองเหล่านั้นมีความสวามิภักดิ์ต่อไทยมากขึ้น แต่ทรงให้ปกครองกันเองอยู่ โดยทรงให้เหตุผลว่า

"…..เพราะเราไม่มีความประสงค์อันใด นอกจากที่จะให้หัวเมืองมลายูเป็นพระราชอาณาเขตชั้นนอกติดกับฝรั่ง อีกประการหนึ่ง เมืองเหล่านี้ปรากฏว่าอยู่ในเขตของไทยจะตกไป แต่อังกฤษเข้ามาบำรุงเราก็ไม่ขาดทุนอันใด ชั่วแต่ไม่ได้ต้นไม้เงินไม้ทองไม่เป็นราคากี่มากน้อย แต่ยังรู้สึกว่าเป็นการเสียเกียรติยศอยู่…."(๒)

ในระยะเวลาก่อน ค.ศ. ๑๙๐๐ รัฐบาลอังกฤษซึ่งเริ่มเข้ามามีอำนาจทางแหลมมลายูก็ยอมรับสิทธิของไทย ดังปรากฏในสนธิสัญญาระหว่างไทยและอังกฤษหลายฉบับ เช่น สนธิสัญญาเบอรนี ค.ศ. ๑๘๒๖ ปฏิญญาลับ ค.ศ. ๑๘๙๗ และข้อตกลงปักปันเขตแดน

---

(๑) กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ เอกสารแฟ้ม ๑.๘ ปึก ๑ บันทึกนายสโตรเบล

(๒) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาสทางบกทางเรือ รอบแหลมมลายู ร.ศ. ๑๑๗ หน้า ๓[illegible]๕

ค.ศ. ๑๘๘๘ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าได้เกิดการโต้แย้งขึ้นในบรรดาข้าราชการอังกฤษในมลายู และข้าราชการอังกฤษที่กรุงลอนดอนเกี่ยวกับสิทธิของไทยเหนือดินแดนมลายูอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษ มีนโยบายจะขยายอำนาจของตนทางแถบนั้น ในระยะระหว่าง ค.ศ. ๑๘๖๐–๑๘๘๐ ได้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลอินเดียของอังกฤษเรื่องมลายูหลายครั้ง ที่รุนแรงมากก็เช่นกรณีเรือรบอังกฤษระดมยิงตรังกานู เรื่องวิวาทกรณีเขตแดนเประและรามันห์ และเรื่องการปราบผู้ร้ายข้ามแดนพวกกบฏในปะหังหนีเข้ามากลันตัน ตรังกานู อังกฤษส่งกำลังเข้ามาปราบถึงในเขตไทย(๑) แต่เหตุการณ์ต่าง ๆ สงบลงได้ เพราะกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษที่กรุงลอนดอนต้องการคนไทยไว้เป็นมิตร จึงไม่ต้องการละเมิดสิทธิของไทยในมลายู แต่ไทยตระหนักดีว่าสิทธิของไทยเหนือมลายูยังไม่มีหลักประกันที่แน่นอน

ฉะนั้นปัญหามลายูจึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่รัฐบาลไทยเห็นความจำเป็นที่ต้องเปิดการเจรจาทางการทูตกับอังกฤษ

ปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวมาข้างต้นคือที่มาของการเจรจาทางการทูตระหว่างไทยและอังกฤษ อันเป็นผลให้ไทยต้องสูญเสียดินแดนมลายู ๔ รัฐ รวมเนื้อที่เกือบ ๑๕,๐๐๐ ตารางไมล์ และประชากรกว่าห้าแสนคน แก่อังกฤษ หลังจากการต่อรองทางการทูตยืดเยื้อมาร่วม ๕ ปี

เมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ รัฐบาลไทยไม่เคยมีความคิดว่าจะต้องสูญเสียดินแดนแหลมมลายู ในทำนองตรงกันข้ามไทยกลับกระชับอิทธิพลของตนเหนือรัฐเหล่านั้นให้รัดกุมยิ่งขึ้น แม้รัฐบาลอังกฤษก็มิได้ปฏิบัติการอันใดท้าทายอิทธิพลของไทยเหนือดินแดนมลายู จนกระทั่งในราวต้นปี ค.ศ. ๑๙๐๐ อังกฤษจึงเริ่มปล่อยท่าที พยายามแผ่อิทธิพลเข้ามาในรัฐไทรบุรี กลันตัน และตรังกานู ซึ่งเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติมาก โดยเฉพาะแร่ดีบุก ทั้งนี้เพราะอังกฤษเกรงกลัวอิทธิพลภายนอก คือบทบาทของฝรั่งเศสที่ต้องการเข้ามามีอิทธิพลในแถบนี้บ้าง เริ่มจากกรณีการขุดคอคอดกระที่ฝรั่งเศสเคยส่งคนมาทาบทามรัฐบาลไทยสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอสัมปทานขุดคลองลัดเชื่อมระหว่างมหาสมุทรอินเดียและทะเลจีนใต้ผ่านไทย บริเวณอำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง แต่ครั้งนั้นทางไทยไม่ยอมให้เพราะเกรงว่าฝรั่งเศสอาจเข้ามามีบทบาทบังคับเอาดินแดนนั้นเป็นอาณานิคมไปเสีย หรือมิฉะนั้นอังกฤษอาจถือโอกาสยึดหัวเมืองภาคใต้ไปเลยก็ได้ มาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฝรั่งเศสได้รื้อฟื้นเรื่องนี้อีก แต่ไทยเพียงแต่อนุญาตให้ทำการสำรวจได้เท่านั้น

---

(๑) กระทรวงการต่างประเทศ จดหมายจากกงสุลอังกฤษกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ

จากเหตุนี้อังกฤษจึงรีบฉวยโอกาส เปิดการเจรจากับไทยใน ค.ศ. ๑๙๐๑ เรื่องจัดตั้งที่ปรึกษาประจำกลันตันและตรังกานู โดยอ้างถึงความไม่สงบต่าง ๆ ในรัฐทั้งสอง ซึ่งเป็นผลเสียหายแก่คนในบังคับของตน รวมทั้งการที่เจ้าผู้ครองรัฐให้สัมปทานแก่คนชาติอื่นโดยไม่ปรึกษาความเห็นชอบจากอังกฤษ ทั้ง ๆ ที่มีข้อตกลงกันในปฏิญญาลับ ค.ศ. ๑๘๙๗ ไว้แล้ว เช่นการที่พระยากลันตันให้ชาวมลายูเช่าเก็บผลประโยชน์ที่เกาะราดัง อังกฤษเห็นว่า เหตุการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการแผ่ขยายของมหาอำนาจอื่น เช่น เยอรมนี จะเป็นอันตรายแก่การปกครองของตนในแหลมมลายู จึงแนะนำให้ไทยจัดการปกครองหัวเมืองมลายูให้เรียบร้อย โดยยินดีจะหาผู้ชำนาญงานมาเป็นที่ปรึกษาของรัฐมลายูทั้ง ๓ ให้

หลังจากการเจรจาดำเนินไปเกือบ ๒ ปี ไทยต้องประนีประนอมลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับกลันตันและตรังกานูใน ค.ศ. ๑๙๐๒ ตามข้อตกลงไทยจะจัดตั้งที่ปรึกษาของไทยไปประจำในรัฐเหล่านั้นเอง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากอังกฤษก่อน ที่ปรึกษาจะควบคุมกิจการต่างประเทศและการให้สัมปทานแก่ชาวต่างประเทศ เช่นนายเกรแฮม ที่ปรึกษาประจำรัฐกลันตัน นายวิลเลียมซัน ที่ปรึกษาทางการคลังประจำรัฐตรังกานู ส่วนไทรบุรีนั้นเป็นหนี้ไทยอยู่ ไทยจึงต้องไปจัดการระบบการคลังในรัฐนี้ให้เรียบร้อย จะได้มีเงินคืนไทย แต่ที่ปรึกษาการคลังเป็นข้าราชการอังกฤษจากอินเดียภายใต้การควบคุมของไทยอีกทีหนึ่ง

ท่าทีดังกล่าวข้างต้นพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าอังกฤษต้องการดินแดนเหล่านั้นโดยเปิดเผย ดังปรากฏว่าครั้งหนึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสสิงคโปร์ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๒ สเวทเทนแนม ข้าหลวงใหญ่ของสหพันธรัฐมลายูได้ทูลทาบทามเป็นทำนองว่าอังกฤษต้องการได้ดินแดนหัวเมืองมลายูจากไทย ฉะนั้นการเจรจาขั้นต้นนี้จะไม่ยุติลงเพียงด้วยการจัดตั้งที่ปรึกษาในกลันตัน ตรังกานู และไทรบุรี แต่การเจรจาคงต้องดำเนินต่อไปพร้อมกับข้อเรียกร้องของอังกฤษที่จะติดตามมามากขึ้นทุกขณะ

ในระยะเวลาจากปี ค.ศ. ๑๙๐๑ รัฐบาลไทยยังเปิดการเจรจากับอังกฤษเรื่องผ่อนผันสิทธิสภาพนอกอาณาเขตด้วย กล่าวคือ รัฐบาลไทยขอให้รัฐบาลอังกฤษเลิกสิทธิพิเศษในการถอนคดีของกงสุลในศาลต่างประเทศตามข้อตกลงของสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษ ค.ศ. ๑๘๘๓ เพื่อแลกกับการยอมให้คนในบังคับอังกฤษทางภาคเหนือมีสิทธิซื้อขายที่ดิน ในการเจรจาครั้งนี้ รัฐบาลไทยยืนยันเรียกร้องเฉพาะคนในบังคับอังกฤษที่เป็นชาวเอเชียเท่านั้น แต่ทางอังกฤษปฏิเสธ เพราะไม่มีความประสงค์จะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างคนในบังคับอังกฤษที่เป็นชาวยุโรปและชาวเอเชียประการหนึ่ง และเพราะข้อแลกเปลี่ยนที่ชาวอังกฤษจะได้รับคือ สิทธิในการซื้อขายที่ดินยังไม่มีน้ำหนักพอที่จะจูงใจให้อังกฤษยิน

ยอมเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ เพราะการยินยอมเช่นนั้นย่อมหมายความว่า อังกฤษจะหมดอิทธิพลทางการเมืองในบริเวณนั้น การเจรจาดังกล่าวจึงยุติลงโดยปราศจากผลหลังจากที่ทั้งสองฝ่ายพยายามต่อรองกันเป็นเวลา ๔ ปี (ค.ศ. ๑๙๐๑—๑๙๐๕)

ในราว ค.ศ. ๑๙๐๖ รัฐบาลทั้งสองเปิดการเจรจากันใหม่ ครั้งนี้เป็นเรื่องการสร้างทางรถไฟ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลไทยเริ่มดำริสร้างทางรถไฟสายใต้เพื่อกระชับการปกครองหัวเมืองภาคใต้ให้รัดกุมขึ้น เพราะบริเวณแถบนั้นเป็นจุดอันตรายในอิทธิพลของอังกฤษ จริงอยู่ทางรถไฟสายนี้จะเป็นประโยชน์แก่อังกฤษเพราะอังกฤษสามารถจะเรียกร้องเก็บผลประโยชน์ได้มากตามข้อตกลงในปฏิญญาลับ ค.ศ. ๑๘๙๗ แต่ผลดีอาจมีมากกว่า เพราะถ้ายกเลิกปฏิญญาลับแล้ว ทางรถไฟสายนี้จะกลับเป็นคุณประโยชน์แก่ไทยทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ตามความดำริของนายกิตติน เจ้ากรมรถไฟหลวงของไทย เสนอให้สร้างทางรถไฟต่อจากเพชรบุรีลงไปทางใต้ระยะทาง ๕๓๐ ไมล์ แต่ในการสร้างต้องใช้เงินทุนประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐—๔,๐๐๐,๐๐๐ ปอนด์ เดิมจะใช้เงินทุนของประเทศ แต่เสนาบดีคลังทรงคัดค้านว่าเงินไม่พอ จึงวางแผนการขอกู้จากต่างประเทศ และประเทศที่ไทยอาจจะเจรจาด้วยได้คือ รัฐบาลสหพันธรัฐมลายูของอังกฤษ เพราะขณะนั้นมลายูกำลังวางโครงการหนึ่งปีสร้างทางรถไฟจากสิงคโปร์ขึ้นมาจดเขตทางเหนือต่อกับเขตแดนไทย ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากแก่รัฐบาลอังกฤษ อย่างไรก็ตามในการเจรจาขั้นแรก ทั้งสองรัฐบาลตกลงกันไม่ได้ เพราะอังกฤษไม่ยอมให้กรมรถไฟหลวงของไทยดำเนินการสร้างทางรถไฟด้วยเหตุผลว่าข้าราชการกรมรถไฟหลวงเป็นชาวเยอรมันส่วนใหญ่ และอังกฤษเกรงกลัวอิทธิพลเยอรมันจะรุกรานเข้ามาทางใต้

การเจรจาทางการทูตซึ่งดำเนินไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ร่วม ๗ ปี เริ่มคลี่คลายขึ้นเมื่อมีข้อเสนอยกดินแดนของไทยในแหลมมลายูให้แก่อังกฤษ ผู้ต้นความคิดคือ นายเอดเวิด สโตรเบล ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินชาวอเมริกัน ซึ่งเข้ามารับราชการในไทยตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๐๔ ในระยะนั้นปัญหาต่าง ๆ ที่คั่งค้างกับอังกฤษทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะเรื่องรัฐมลายู จากการศึกษาเหตุการณ์ที่ผ่านมา สโตรเบลเห็นว่าสักวันหนึ่งอังกฤษคงพยายามหาวิธีการยึดดินแดนเหล่านี้ไปจนได้ และเมื่อไทยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ควรจะหาประโยชน์จากการเสียให้คุ้มค่า สโตรเบลไม่เห็นประโยชน์ที่ไทยจะเรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนเหล่านี้ไว้โดยให้เหตุผลว่า "...รัฐบาลสยามไม่ได้รับผลประโยชน์อันใดจากรัฐเหล่านี้ กลับต้องรับผิดชอบในการจัดการบริหารของรัฐทั้งหลายนั้น และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในการควบคุมรัฐเหล่านั้นโดยปราศจากการแทรกแซงของอังกฤษ

ถ้าหากว่าไทยยอมยกรัฐเหล่านี้ให้อังกฤษไปแล้วจะเป็นการตัดปัญหายุ่งยากได้ สถานการณ์ของไทยจะเข้มแข็งขึ้น เพราะไม่ต้องรับผิดชอบในดินแดนส่วนที่ไม่ใช่ของไทยอีก การแทรกแซงจากอังกฤษจะสิ้นสุดลงและไทยจะสามารถปกครองดินแดนที่เหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น"[๑] สโตรเบลพยายามย้ำให้เห็นผลเสียของแต่ละรัฐ เช่น

ตรังกานู แม้ว่าสุลต่านจะปกครองอย่างอิสระ ไทยยังต้องรับผิดชอบต่ออำนาจของต่างชาติที่เกี่ยวข้องกับรัฐนี้ เช่น ในการให้สัมปทาน ต้องรับผิดชอบทางด้านอำนาจศาล แต่ไม่มีอำนาจควบคุมบังคับกิจการในรัฐให้ดำเนินไปตามแบบที่ต้องการได้ สโตรเบลเห็นว่า การปกครองแบบนี้เป็นอันตรายมาก และรัฐนี้ยังเกิดขัดแย้งกับอังกฤษ ถึงกับอังกฤษเคยส่งเรือรบมาปิดปากอ่าว เป็นชนวนให้อังกฤษสนใจจะจัดการกับรัฐนี้อยู่

กลันตัน สาเหตุความยุ่งยากเกิดจากนายดัฟ ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับสัมปทานเหมืองแร่และมีอิทธิพลมาก เกิดปัญหาขัดแย้งกับสุลต่านและที่ปรึกษาราชการที่ไทยส่งไปประจำอยู่บ่อย ๆ นายดัฟเป็นคนสำคัญซึ่งชักชวนให้รัฐบาลอังกฤษสนใจดินแดนแถบมลายู พร้อมทั้งเคยเสนอวิธีที่จะยึดครองไปที่รัฐบาลอินเดียของอังกฤษและที่กระทรวงอาณานิคมอังกฤษกรุงลอนดอนด้วย

ไทรบุรี หลังจากรายามุดาสุลต่านสิ้นชีวิตลงแล้ว เกิดการระส่ำระสายแย่งกันเป็นใหญ่อยู่ตลอดเวลา และที่ปรึกษาที่ไทยแต่งตั้งไปก็ยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงอีก เปิดโอกาสให้อังกฤษเข้าแทรกแซงได้ง่าย[๒]

ก่อนเปิดการเจรจากับอังกฤษ สโตรเบลปรึกษากับนายแปชยิตราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ อย่างใกล้ชิด แต่ยังไม่อาจดำเนินการได้ เพราะขณะนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองอยู่ จะปรึกษาเฉพาะกับกรมหลวงเทววงศ์วโรปการหรือกรมหลวงดำรงราชานุภาพก็ไม่ได้เพราะเป็นเรื่องใหญ่ของบ้านเมืองต้องรอพระราชวินิจฉัยและพระบรมราชโองการจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรง[๓] นอกจากนี้สโตรเบลยังรู้สึกลังเลที่จะแนะนำให้รัฐบาลไทยตกลงยกดินแดนของรัฐมลายูให้แก่อังกฤษ[๔] เพราะวิตกว่ารัฐบาลไทย อาจจะไม่ยอมเสียดินแดนเพราะไม่แน่ใจว่าจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนที่สมควรก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามสโตรเบลรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องตรวจพิจารณาดูอย่างถี่ถ้วนว่าได้หรือเสียประโยชน์เท่าใด

---

(๑) กระทรวงการต่างประเทศ กองบรรณสาร เอกสารที่ ๑.๘.๑. บันทึก มร.สโตรเบล

(๒) เรื่องเดียวกัน

(๓) F.O. 422/61 Private letter, Mr. Beckett—Mr. Paget September 17, 1907

(๔) กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดสนธิสัญญา เรื่องสัญญา สยาม—อังกฤษ แฟ้ม ๑.๘ ปึก ๑ บันทึกสโตรเบล

ดังปรากฏในบันทึกส่วนตัวว่า "...โดยหน้าที่ ข้าพเจ้าไม่อาจเสนอเรื่องราวใด ๆ จนกว่าข้าพเจ้าจะแน่ใจว่าจะต้องสำเร็จ"(๑) สโตรเบลได้ส่งเวสเตนการ์ดผู้ช่วยที่ปรึกษาราชการแผ่นดินไปศึกษาสถานการณ์ในรัฐกลันตันใน ค.ศ. ๑๙๐๖ และเวสเตนการ์ดเสนอรายงานว่ากำลังเกิดวุ่นวายไปทั่ว ไทยควรจะเลิกสนใจในผลประโยชน์จากรัฐเหล่านี้ สโตรเบลจึงแน่ใจขึ้นว่าข้อแนะนำของตนเป็นผลประโยชน์ต่อรัฐบาลไทย

สโตรเบลรออยู่จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จนิวัติพระนครใน ค.ศ. ๑๙๐๗ จึงนำเรื่องราวขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเสนอความคิดเห็นในการทำสนธิสัญญาครั้งใหม่นี้ พร้อมทั้งเหตุและผลต่าง ๆ และอ้างถึงสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๐๗ ซึ่งฝรั่งเศสยอมผ่อนผันเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตโดยยอมให้คนในบังคับฝรั่งเศสที่เป็นชาวเอเชียทั่วราชอาณาจักรไทยขึ้นตรงต่อศาลไทย เพื่อแลกกับดินแดนเสียมราฐ พระตะบอง และศรีโสภณ สโตรเบลต้องการให้ไทยแลกดินแดนมลายูกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือคนในบังคับอังกฤษ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาข้อเสนอนี้แล้ว ทรงเห็นด้วยตามความเห็นของสโตรเบลว่า รัฐมลายูเหล่านี้ไม่มีประโยชน์สำคัญมากนัก ถ้าไทยต้องยกให้อังกฤษก็จะเสียผลประโยชน์แต่เพียงต้นไม้เงินไม้ทองเท่านั้น แต่ที่จะเสียมากคือชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศ อย่างไรก็ตามพระองค์ทรงอนุญาตให้สโตรเบลปฏิบัติการได้ตามต้องการ(๒)

หลังจากข้อเสนอยกดินแดนมลายูดังกล่าว รัฐบาลสองประเทศเริ่มเปิดเจรจากันอีกครั้ง และได้นำเรื่องต่าง ๆ ที่ยังเจรจาคั่งค้างอยู่มาพิจารณาพร้อมกัน รวม ๔ เรื่อง คือ

๑. การโอนรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส ให้อังกฤษ
๒. การยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษในประเทศไทย
๓. การสร้างทางรถไฟสายใต้ และ
๔. การยกเลิกปฏิญญาลับ ค.ศ. ๑๘๙๗

จุดใหญ่ของการเจรจา คือการที่อังกฤษยอมยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษเพื่อแลกกับรัฐมลายู ในอารักขาของไทย ต่างฝ่ายจึงต่างต้องการให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุด ในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนั้น สโตรเบลเสนอให้จัดการกับคนในบังคับอังกฤษที่เป็นชาวเอเชียตามแบบที่ตกลงกับฝรั่งเศสใน ค.ศ. ๑๙๐๗ คือคนเอเชียที่จดทะเบียนหลังวันเซ็นสัญญาจะต้องขึ้นศาลไทย แต่ถ้าจดทะเบียนก่อนก็จะขึ้น

---

(๑) เรื่องเดิม
(๒) F.O. 628/29/316 Letter from His Majesty the King of Siam to Strobel, November 23, 1907

ศาลต่างประเทศ และเมื่อไทยประกาศใช้ประมวลกฎหมายแล้วคนในบังคับเหล่านี้จะต้องขึ้นศาลไทยทั้งหมด และได้รับสิทธิต่าง ๆ เป็นการตอบแทน แต่การที่จะให้อังกฤษยินยอมเช่นนี้มิใช่เป็นเรื่องง่าย เพราะอังกฤษจะหมดอิทธิพลทางการเมืองในบริเวณมลายู อีกประการหนึ่ง ถึงแม้ไทยจะเรียกร้องเอาเฉพาะคนในบังคับที่เป็นชาวเอเชียก็ตาม อังกฤษเองไม่ต้องการแบ่งแยกชาวยุโรปออกจากชาวเอเชีย ซึ่งหมายความว่า คนในบังคับของอังกฤษทั้งหมดในประเทศไทย จะต้องขึ้นศาลไทย อังกฤษจึงพยายามเรียกร้องดินแดนตอบแทนให้คุ้มกับผลประโยชน์ที่ตนต้องสูญเสีย ปัญหาเรื่องดินแดนจึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลทั้งสองฝ่ายต่อรองกันมาก รัฐบาลอังกฤษต้องการให้แบ่งดินแดน โดยถือหลักศาสนา วัฒนธรรม และภาษาเป็นเกณฑ์ ซึ่งหมายความว่า ไทยจะต้องยกหัวเมืองมลายูทางใต้ได้แก่ ปัตตานี สตูล ยะลา นราธิวาส รวมทั้งรัฐมลายูทั้ง ๔ ให้อังกฤษ แต่ทางไทยปฏิเสธโดยชี้แจงว่า การที่ไทยยอมสูญเสียดินแดนไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิสนั้นเพราะเห็นว่าไทยไม่อาจปกครองดินแดนเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งไทยต้องการกระชับรูปการปกครองเหนือดินแดนที่ยังคงอยู่เป็นของไทยให้รัดกุมขึ้น ถ้าหากอังกฤษยังคงยืนยันเรื่องภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ไทยจะล้มเลิกการเจรจา ซึ่งผลที่สุดอังกฤษต้องยอมยุติข้อเรียกร้องขอดินแดนนอกเหนือจาก ๔ รัฐ

ระหว่างการเจรจา บรรดาเสนาบดีของไทยต่างไม่เห็นชอบด้วย ทั้งนี้เนื่องด้วยเสนาบดีส่วนใหญ่ลงความเห็นว่าไม่จำเป็นที่ไทยจะต้องเสียดินแดนให้แก่อังกฤษเพื่อแลกกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เพราะหากพิจารณาดูรูปการณ์จะเห็นว่า ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๐๕ คนในบังคับหลายชาติทางภาคเหนือของไทย เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี เดนมาร์ก และอังกฤษต่างก็ยินยอมขึ้นศาลต่างประเทศ ซึ่งมีผู้พิพากษาไทยเป็นผู้ตัดสินคดีอยู่แล้ว ฉะนั้นถ้าหากไทยจะอดใจรอคอย ไทยก็คงจะได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับต่างชาติทั่วประเทศกลับคืนมา โดยไม่จำต้องสูญเสียดินแดน ทั้ง ๆ ที่สโตรเบลได้พยายามชี้แจงให้บรรดาเสนาบดีทราบว่า ไทยไม่ได้ยกดินแดนมลายูให้อังกฤษเพื่อแลกกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่เพื่อให้อังกฤษยกเลิกปฏิญญาลับ ค.ศ. ๑๘๙๗ ซึ่งเป็นผลให้ไทยสูญเสียดินแดนทางใต้ทั้งหมดให้อังกฤษ ฉะนั้น การได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตกลับคืนจากคนในบังคับอังกฤษจึงเป็นเพียงผลพลอยได้ของรัฐบาลไทย แต่เสนาบดีมิได้เห็นเช่นนั้น ยังคงยืนยันว่า การเสียดินแดนเป็นการเสียเกียรติภูมิของชาติ นอกจากนี้สโตรเบลยังดำเนินการเจรจาทั้งหมดเพียงผู้เดียว จึงทำให้เสนาบดีส่วนใหญ่ไม่พอใจ

หลังจากที่การเจรจาดำเนินไปประมาณหนึ่งปี (ค.ศ. ๑๙๐๗—ค.ศ. ๑๙๐๘) สโตรเบลถึงแก่อนิจกรรม นายเวสเตนการ์ดซึ่งรับช่วงงานต่อมา ได้พยายามสานต่อจัดการตกลง

ให้เซ็นสัญญาได้ แต่การที่สัญญาฉบับนี้ตกลงกันได้อาจเนื่องจากความเบื่อหน่ายในการเจรจาที่ยืดเยื้อก็เป็นได้ เพราะถึงแม้เวสเตนการ์ดจะดำเนินนโยบายแบบเดียวกับของสโตรเบล คือประสานงานใกล้ชิดกับราชทูตอังกฤษทั้งทางราชการและส่วนตัว เกลี้ยกล่อมข้าราชการไทยโดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงเห็นคล้อยตามคำแนะนำในการยกดินแดนให้อังกฤษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงวิตกว่าอังกฤษจะทำอุบายยึดดินแดนมลายูของไทยไปเปล่า ๆ และทรงลังเลในการเจรจาอยู่ตลอดเวลา ฝ่ายทางอังกฤษเองโดยเฉพาะราชทูตแปชยิตนั้นรู้สึกเบื่อหน่ายมาก เพราะต้องโต้แย้งรายละเอียดปลีกย่อยกับไทยเสมอ ทั้งยังต้องชี้แจงถึงแผนการและการปฏิบัติงานว่าลุล่วงไปเพียงใดต่อรัฐสภาอังกฤษ และต้องต่อสู้กับพวกนิยมอาณานิคมที่จะไม่ยอมรับสนธิสัญญานี้ด้วย แต่ในที่สุดสนธิสัญญาฉบับนี้ก็ตกลงกันได้ตามเงื่อนไขที่สโตรเบลได้วางเอาไว้ เซ็นสัญญากันในกรุงเทพ ฯ ระหว่างกรมหลวงเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีต่างประเทศของไทย และนายราฟแปชยิต ราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพ ฯ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๐๙ และแลกเปลี่ยนสัตยาบันเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๑๐ ที่กรุงลอนดอน มีใจความสำคัญดังนี้

๑. รัฐบาลไทยยอมยกสิทธิทางการปกครองและการบังคับบัญชาเหนือดินแดนรัฐมลายู คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส รวมทั้งเกาะใกล้เคียงให้แก่อังกฤษ

๒. การโอนดินแดนบริเวณนี้จะจัดให้สำเร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันกันแล้ว

๓. จัดตั้งคณะกรรมการทั้งฝ่ายอังกฤษและไทยภายในระยะ ๖ เดือนนับแต่ได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันเพื่อทำการปักปันเขตแดนกัน นอกจากนี้คนในบังคับไทยที่เคยอยู่อาศัยในดินแดนดังกล่าวแล้ว ถ้าต้องการเป็นคนไทยต่อไปต้องย้ายกลับไปอยู่ในเขตไทยภายในเวลา ๖ เดือน และอังกฤษยอมรับว่าบุคคลเหล่านั้นยังมีสิทธิเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในดินแดนเหล่านั้นอยู่ หนังสืออนุญาตต่าง ๆ ที่ทางรัฐบาลไทยออกให้ไว้ก่อนวันเซ็นสัญญาอังกฤษก็ยังคงยอมรับสิทธิอันนั้นต่อไป

๔. รัฐบาลอังกฤษยอมรับว่าหนี้สินที่รัฐต่าง ๆ นั้นมีอยู่ต่อรัฐบาลไทย รัฐบาลของสหพันธรัฐมลายูจะชดใช้ให้แทน

๕. อำนาจศาลต่างประเทศฝ่ายไทย ตามข้อ ๘ ของหนังสือสัญญาปี ค.ศ. ๑๘๘๓ จะยังคงใช้อยู่กับคนในบังคับอังกฤษที่เป็นชาวเอเชีย และจดทะเบียนก่อนวันเซ็นสัญญาคือคนเหล่านี้จะย้ายไปขึ้นศาลไทย มีตุลาการแล้วแต่ไทยจะแต่งตั้ง แต่ในเวลาพิจารณาคดี

กงสุลอังกฤษต้องไปนั่งฟังอยู่ด้วย และในกรณีที่คนในบังคับอังกฤษเป็นจำเลย กงสุลอาจพิจารณามีสิทธิขอถอนคดีได้ ส่วนคนในบังคับอื่นที่จดทะเบียนหลังวันเซ็นสัญญาจะอยู่ในอำนาจศาลไทย คนในบังคับเหล่านี้จะเปลี่ยนไปใช้ศาลไทยทั้งหมดอย่างเต็มที่ เมื่อไทยมีประมวลกฎหมายลักษณะอาญา กฎหมายลักษณะแพ่งและการพาณิชย์ กฎหมายลักษณะวิธีพิจารณาคดี และกฎหมายลักษณะพระธรรมนูญจัดตั้งศาล

๖. คนในบังคับอังกฤษจะได้กรรมสิทธิ์เหมือนคนพื้นเมือง เช่น กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ต้องเสียภาษีอากรต่าง ๆ เหมือนคนไทย เว้นแต่ไม่ต้องเป็นทหาร นอกจากนั้นไทยยังทำสัญญาปักปันเขตแดนและสัญญาเรื่องอำนาจทางการศาลแยกเป็นพิเศษด้วย(๑)

ในสัญญาฉบับนี้มีภาคผนวกว่าด้วยการเลิกปฏิญญาลับ ค.ศ. ๑๘๙๗ และว่าด้วยการสร้างทางรถไฟสายใต้ โดยที่รัฐบาลอังกฤษให้เงินกู้ในการก่อสร้างภายใต้เงื่อนไขว่า กรมรถไฟสายใต้ในความควบคุมของชาวอังกฤษจะต้องเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง

การยกดินแดนมลายูให้แก่อังกฤษนี้ทางไทยไม่ได้แจ้งให้สุลต่านเจ้าของรัฐเหล่านั้นทราบเลย ทำให้สุลต่านโกรธเคืองไทยมาก ดังปรากฏว่าสุลต่านไทรบุรีเคยปรารภกับอาเธอร์ ซี อดัมส์ ที่ปรึกษาทางการคลังประจำรัฐไทรบุรีว่า ไทยมีสิทธิที่จะยกหนี้ไปให้ผู้อื่นได้ แต่ไม่มีสิทธิจะยกลูกหนี้ให้ใคร(๒) และในตอนหนึ่งได้ปรารภว่า "ประเทศของฉันประชาชนของฉันถูกขายไปเหมือนกับการขายลูกวัว ฉันให้อภัยคนซื้อซึ่งไม่มีพันธะกับฉันได้ แต่ฉันให้อภัยคนขายไม่ได้"(๓) อันที่จริงระหว่างไทยและอังกฤษกำลังเจรจาปรึกษาเงื่อนไขสนธิสัญญาอยู่นั้น รัฐไทรบุรีได้ทราบข่าวมาแต่ไม่ชัดเจน จึงได้ส่งจดหมายมาถามข้อเท็จจริงจากรัฐบาลไทยอีกทีหนึ่ง แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงแน่พระทัยว่าจะทรงตอบเช่นไร(๔)

สุลต่านกลันตัน และสุลต่านตรังกานูต่างมีปฏิกิริยาเช่นเดียวกัน กล่าวคือคัดค้านการกระทำของไทย สุลต่านกลันตันส่งผู้แทนเข้ามาเจรจาที่กรุงเทพ ฯ และสุลต่านตรังกานู

---

(๑) กองสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาเล่ม ๒ พ.ศ. ๒๔๑๓—๒๔๖๒ เรื่องสนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ, "สนธิสัญญาระหว่างอังกฤษและไทย ปี พ.ศ. ๒๔๕๒" หน้า ๑๗๙—๑๘๒

(๒) Colonial Office Paper 273/253, Memorandum in connection with the treaty on behalf of the Government of the State of Kedah by Arthur C. Adams, September 12, 1908

(๓) **The Straits Time** May 16, 1957

(๔) กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ เอกสารแฟ้มที่ ๑.๑๗.๑ "พระราชหัตถเลขาพระราชทานกรมหลวงเทววงศ์" ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๒

รีบยืนยันความจงรักภักดีของตนต่อเมืองไทยด้วยการส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมาถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ไม่ปรากฏว่าไทยชี้แจงว่าอย่างไร

นอกเหนือจากปฏิกิริยาดังกล่าวของสุลต่านเมื่อแรกเซ็นสนธิสัญญาแล้ว เหตุการณ์ทุกอย่างดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย สนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๙ ได้เสริมสร้างให้สัมพันธภาพระหว่างประเทศไทยและอังกฤษกระชับแน่นแฟ้นขึ้น ประเทศไทยรอดพ้นจากอุปสรรคที่ขัดขวางความก้าวหน้า เป็นโอกาสให้ไทยคงอยู่รอด และพัฒนาประเทศเพื่อความทัดเทียมกับนานาประเทศ

แถมสุข นุ่มนนท์

พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ ร.ศ. ๑๒๑

ในรัชกาลอันยั่งยืนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๑๑–๒๔๕๓) ปี ร.ศ. ๑๒๑ หรือ พ.ศ. ๒๔๔๕ เป็นปีหนึ่งที่มีเหตุการณ์รุนแรงบังเกิดขึ้นมากผิดปกติ ในปีนั้นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ค่อย ๆ พยายามปฏิรูปการปกครองกรุงสยามทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาตามลำดับ ต้องเผชิญกับอุปสรรคอย่างหนักหน่วงทั่วทุกทิศของพระราชอาณาจักร อุปสรรคเหล่านี้บังเกิดขึ้นในรูปการณ์ต่าง ๆ เป็นต้นว่า ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดมี "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน" ระหว่างปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๔ จนถึงราวเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๕[๑] และทางภาคเหนือเกิดมี "ขบถเงี้ยวเมืองแพร่" จากปลายเดือนกรกฎาคมจนถึงกลางเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๕[๒] เหตุการณ์ทั้งสองนี้ถ้าดูอย่างผิวเผินก็อาจรู้สึกว่าเป็นเหตุการณ์วิปริตที่เกิดขึ้นโดยกะทันหัน เนื่องจากอารมณ์ชั่วครู่ชั่วคราวของชาวอีสาน หรือจากความพยาบาทบาดหมางใจระหว่างพวกเงี้ยวและฝ่ายข้าหลวงเมืองแพร่ แต่หากศึกษาโดยละเอียดแล้ว พอจะสังเกตได้ว่าเหตุการณ์ทั้งสองนี้เป็นการแสดงออกซึ่งการคัดค้านต่อการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองภายในภูมิภาคนั้น ๆ โดยทางอ้อมแต่รุนแรงอย่างเต็มที่ มีชนหลายหมู่หลายชั้นพัวพันอยู่ด้วย ยังผลให้รัฐบาลถือได้ว่าเป็นการ "ขบถ" ที่จำเป็นต้องใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามให้ราบคาบ ในปีเดียวกันนั้นเอง พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองประเทศราช ซึ่งได้แก่พระยาแขกที่เป็นเจ้าเมืองของตานี ยะหริ่ง สายบุรี ระแงะ รามันห์ ยะลา และหนองจิก ก็แสดงท่าทีว่าได้คบคิดขบถอยู่บ้างเหมือนกัน แต่รัฐบาลสามารถระงับเหตุการณ์ไว้ได้ก่อน เรื่องจึงมิได้ลุกลามขึ้นเป็นขบถเช่นที่อื่น ด้วยเหตุนี้เรื่องนี้จึงเป็นเหตุการณ์ซึ่งมิสู้จะได้รับความสนใจจากนักประวัติศาสตร์ในอดีตมากนัก แม้แต่ในการเล่าสู่กันฟังแบบ "เกร็ดพงศาวดาร" แต่อันที่จริงแล้ว เหตุการณ์นี้เป็นการแสดงออกซึ่งการคัดค้านต่อการปฏิรูปการปกครองในภูมิภาคนั้นโดยตรงทีเดียว และถึงแม้ว่าจะไม่ลุกลามระเบิดขึ้นเป็นขบถก็จริง แต่ก็ยังมีผลสะท้อนมาตราบเท่าทุกวันนี้

เหตุการณ์ "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ" เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๕ นั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกับ "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน" กล่าวคือเริ่มต้นตอนปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๔ เช่นเดียวกัน แต่จบลงเสียก่อน ในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๔๕ เหตุการณ์เริ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ.

๒๔๔๔[๓] กฎข้อบังคับนี้ระบุไว้ว่า ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไป รัฐบาลจะแต่งตั้งปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมืองไปช่วยพระยาเมืองทั้งหลายปกครองบ้านเมืองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ จะส่งพนักงานสรรพากรไปเก็บภาษีอากรตามระเบียบของกระทรวงการคลัง และผู้พิพากษาไปตัดสินคดีตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๔ และจะแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณให้ไป "ตรวจตราแนะนำราชการทั้งปวงต่างพระเนตรพระกรรณในราชการทุกเมืองหรือราชการที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยตามพระราชประสงค์"[๔] ส่วนพระยาเมืองนั้นรัฐบาลจะจ่ายเบี้ยหวัด "ให้พอเลี้ยงชีพ" และในส่วนศาสนา รัฐบาลจะเคารพขนบธรรมเนียมประเพณีว่าด้วยการแต่งงานและการสืบตระกูล โดยจะรักษาไว้ซึ่งอำนาจของผู้นำทางศาสนาในท้องถิ่นหรือ "โต๊ะกาลี" ในคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น

รัฐบาลได้พยายามจะปฏิบัติการตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมืองนี้ทันทีที่ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา โดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องได้แต่งตั้งพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุนนาค) ข้าหลวงเมืองลำปางให้เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเจ็ดหัวเมือง เชิญสารตราแจ้งความเรื่องกฎข้อบังคับไปแจ้งให้พระยาแขกรับไปปฏิบัติ แต่พระยาศักดิ์เสนีได้เผชิญกับการคัดค้านโดยตรงนับแต่แรกเริ่มที่เดินทางไปถึงเมืองตานีเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ เพราะเมื่ออ่านสารตราให้พระยาตานี (พระยาวิชิตภักดี อับดุลกาเดร์) ฟัง พระยาตานีก็แสดงตนว่าไม่เห็นชอบด้วยกับกฎข้อบังคับ[๕] และต่อมาไม่ยอมให้พนักงานสรรพากรเข้าปฏิบัติการในเมืองตานี[๖] ครั้นพระยาศักดิ์เสนีปล่อยเมืองตานีไว้ก่อน แล้วเดินทางต่อไปเพื่อพยายามปฏิบัติการตามกฎข้อบังคับที่เมืองระแงะในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ก็ประสบกับปัญหาอีก เมื่อพระยาระแงะพยายามหาทางหลบหลีกไม่ยอมฟังสารตราที่พระยาศักดิ์เสนีเชิญไป[๗] ในเมืองต่อไปที่พระยาศักดิ์เสนีเดินทางไปถึงเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕ คือเมืองสายบุรี พระยาสายบุรีได้ฟังสารตราแจ้งความเรื่องกฎข้อบังคับแล้ว ก็ตั้งเงื่อนไขว่าจะไม่รับคนไทยเป็นปลัดยกกระบัตรหรือนายอำเภอ โดยอ้างว่ากฎข้อบังคับมิได้ระบุว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้จำต้องเป็นคนไทย[๘] พฤติการณ์เหล่านี้ของพระยาแขก ทำให้พระยาสุขุมนัยวินิต (ปั้น สุขุม) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ผู้เป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลในภูมิภาคนั้นแสดงความรู้สึกออกมาว่า พระยาแขกทั้งหลายคงได้คบคิดต่อต้านรัฐบาลไทยไว้ก่อนเป็นแน่[๙]

ต่อมาอีกไม่นาน รัฐบาลได้ใช้มาตรการที่เข้มแข็งเฉียบขาดเพื่อระงับมิให้เหตุการณ์นี้ลุกลามขึ้นเป็นขบถได้ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทันทีที่

ทรงได้รับโทรเลขรายงานเหตุการณ์ที่เมืองระแงะและเมืองสายบุรี ทรงมีโทรเลขสนับสนุนให้พระยาศักดิ์เสนีเริ่มต้นปฏิบัติการตามกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมืองในเมืองระแงะได้ โดยไม่ต้องห่วงใยพระยาระแงะนัก(๑๐) เพราะ "พระยาเมืองเป็นคนไม่มีกำลังและความสามารถ ถึงอย่างไรก็พอจะจัดการหักหาญให้สำเร็จตลอดไปได้"(๑๑) และทรงมีโทรเลขอีกฉบับหนึ่งชี้แจงว่า พระยาศักดิ์เสนีเป็นผู้แทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฉะนั้นจึงมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำหรับเมืองสายบุรีได้ สุดแล้วแต่ความเหมาะสม(๑๒) เมื่อพระยาศักดิ์เสนีได้รับโทรเลขสองฉบับนี้แล้ว จึงตัดสินใจแต่งตั้งขุนนางแขกผู้หนึ่งขึ้นเป็นผู้รักษาการแทนพระยาเมืองระแงะ และเริ่มบรรจุข้าราชการเข้าปฏิบัติการตามกฎข้อบังคับในเมืองระแงะด้วย(๑๓) ในระยะเวลาต่อมาพระยาศักดิ์เสนีได้บรรจุข้าราชการเข้าปฏิบัติการในเมืองสายบุรี โดยไม่ได้รับการตกลงเสียก่อนจากพระยาเมืองสายบุรีอีกด้วย(๑๔) ในขณะเดียวกัน กรมหลวงดำรงราชานุภาพมิได้ทรงประมาท แต่ทรงส่งพระยาศรีสิงหเทพ (เสง วิรยศิริ ต่อมาได้เป็นพระยามหาอำมาตยาธิบดี) ข้าราชการชั้นอาวุโสของกระทรวงมหาดไทยที่กรุงเทพ ฯ ลงไปช่วยพระยาศักดิ์เสนีอีกคนหนึ่ง พระยาศรีสิงหเทพเดินทางโดยเรือรบหลวงพร้อมด้วยกองกำลังตำรวจภูธรจำนวนหนึ่ง ถึงเมืองตานีเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕ และในวันเดียวกันนั้นเองได้ยกพลขึ้นบกจู่โจมเข้าจับพระยาตานี แต่งตั้งขุนนางแขกผู้หนึ่งขึ้นเป็นผู้รั้งเมืองแทน แล้วส่งพระยาตานีไปยังเมืองสงขลา(๑๕) เมื่อพระยาตานีถูกกักตัวไว้ที่สงขลาเรียบร้อยแล้ว พระยาสุขุมนัยวินิตได้เดินทางไปช่วยพระยาศักดิ์เสนีแทนพระยาศรีสิงหเทพ(๑๖) และเมื่อทั้งสองได้จัดราชการที่เมืองตานีแล้ว ได้เดินทางต่อไปยังเมืองระแงะ เพื่อ "ช่วยกันว่ากล่าวให้พระยาระแงะทำหนังสือสมัครเข้ามาศึกษาราชการในสงขลา"(๑๗) ซึ่งพระยาระแงะก็จำต้องปฏิบัติตาม

การปฏิบัติการอย่างเข้มแข็งของเจ้าหน้าที่ในบริเวณเจ็ดหัวเมืองครั้งนี้ มีผลดียิ่งในระยะสั้นสำหรับรัฐบาล เพราะพระยาแขกแต่ละคนเริ่มเกรงขามผู้แทนของรัฐบาลในท้องที่และต่างคนต่างเริ่มปฏิบัติตามกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง ในเมืองตานี พระยาสุขุมนัยวินิตและพระยาศักดิ์เสนีสามารถเริ่มควบคุมให้พนักงานสรรพากรเข้าจัดการเก็บภาษีอากรได้ หลังจากที่พระยาตานีถูกส่งตัวไปยังเมืองสงขลาแล้ว เริ่มโยกย้ายกรมการเมืองเก่า ๆ ออกไปจากเมือง และแต่งตั้งนายอำเภอเมืองขึ้นใหม่(๑๘) หลังจากนั้นพระยาสุขุมนัยวินิตและพระยาศักดิ์เสนีได้เดินทางไปจัดราชการให้เข้าระเบียบแบบแผนที่เมืองยะหริ่ง ยะลา รามันห์ และระแงะตามลำดับ ฝ่ายพระยาแขกเองก็พยายามแสดงให้เจ้าหน้าที่เห็นว่าตนพร้อมที่จะร่วมมือกับรัฐบาล ดังเช่นพระยายะหริ่งและพระยายะลาได้ส่งบุตรชายไปให้พระยาสุขุมนัยวินิตฝึกงาน เป็นต้น(๑๙) ด้วยเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ เหตุการณ์ "พระยาแขก

เจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ" จึงดูเหมือนว่ายุติลงระหว่างกลางเดือนมีนาคมและกลางเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๔๕ นั้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่รัฐบาลมิได้แต่จะกักตัวพระยาตานีไว้ที่สงขลาเท่านั้น แต่ได้ประกาศถอดยศพระยาตานี[๒๐] และส่งไปอยู่ที่เมืองพิษณุโลกเสียด้วย ต่อมาไม่ช้า รัฐบาลก็ได้โอกาสแสดงประสิทธิภาพและความเข้มแข็งให้พระยาแขกดูอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่สามารถจับหลวงรายาภักดี บุตรชายคนเดียวของพระยารามันห์ ขึ้นศาลได้ฐานเป็นผู้ต้องหาในคดีฆาตกรรม[๒๑] ครั้นหลวงรายาภักดีสารภาพความผิด ศาลได้ตัดสินให้ลงโทษจำคุก ๒๐ ปี และให้ส่งตัวขึ้นมาขังในเรือนจำที่กรุงเทพ ฯ เกี่ยวกับหลวงรายาภักดีนี้ พระยาสุขุมนัยวินิตได้แสดงความเห็นไว้ว่า "มีราษฎรยำเกรงมากกว่าอับดุลกาเดร์ วิชิตภักดี เพราะเป็นคนใจนักเลงกว้างขวาง ใช้สอยเงินทองฟูมฟายให้ปันอยู่เสมอ ถ้าหากว่าจะเที่ยวเกะกะก่อการวุ่นวายอยู่ตามชายแดนแล้ว จะเป็นที่ลำบากแก่เจ้าพนักงานเป็นอันมาก เพราะฉะนั้นการที่เอาตัวมาเสียได้เช่นนี้ เป็นพระเดชพระบารมีไม่ใช่อื่นใด นับว่าหมดเสี้ยนหนามแผ่นดินไปได้อีกคนหนึ่ง"[๒๒]

เหตุการณ์ "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ" นี้เกิดขึ้นและยุติลงรวดเร็วเสียจนกระทั่งผู้ที่อยู่ร่วมสมัยในกรุงเทพ ฯ หรือในภูมิภาคอื่นของประเทศไทยอาจจะมิได้รับรู้หรือรู้สึกเลยก็เป็นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์อื่นที่รุนแรงกว่า เช่น "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน" หรือ "ขบถเงี้ยวเมืองแพร่" แต่อันที่จริงแล้ว เหตุการณ์ "พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองคบคิดขบถ" มีเบื้องหลังที่ลึกลับซับซ้อนมากพอ ๆ กับเหตุการณ์อื่น ๆ ในปีเดียวกันนั้น และในบางแง่บางมุมอาจจะซับซ้อนยากที่จะสืบสาวราวเรื่องกว่าเสียด้วยซ้ำ กรมหลวงดำรงราชานุภาพได้ทรงชี้แจงให้พระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลกทราบถึงเบื้องหลังของเหตุการณ์นี้ว่า การที่ต้องส่งตัวพระยาตานีไปไว้เสียที่พิษณุโลกก็เพราะพระยาตานี "ขัดแขง" รัฐบาล ต้องการจะมีสิทธิในการปกครองทัดเทียมกับพระยากลันตันประเทศราช ได้ขอความช่วยเหลือจากพระยาสายบุรี พระยาระแงะ และพระยารามันห์ และได้ขอให้รัฐบาลอังกฤษที่เมืองสิงคโปร์บอกกล่าวมายังรัฐบาลไทยมิให้ "เบียดเบียน" ตน ผลที่สุด "อับดุลกาเดร์ได้ตระเตรียมสมัครพรรคพวกจะก่อการกำเริบขึ้นในเมืองตานี แล้วจะหนีลงไปหาอังกฤษที่สิงคโปร์ ร้องว่าไทยเบียดเบียนพลเรือน แต่เราจับตัวเสียก่อนจึงไม่ได้เกิดเหตุ" [๒๓] การวิเคราะห์สถานการณ์ในช่วงเวลาอันสั้นภายหลังที่เหตุการณ์เกิดขึ้นโดยกรมหลวงดำรงราชานุภาพนี้ ส่อให้เห็นได้ว่า ปัจจัยระยะยาวที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ขึ้นนั้นคือความขัดเคืองใจ ที่พระยาแขกมีต่อรัฐบาลกลางมาแต่ก่อน และปัจจัยระยะสั้นคือการคบคิดในหมู่พระยาแขกที่จะ "ขัดแขง" รัฐบาลโดยหวังความช่วยเหลือจากต่างประเทศซึ่งได้แก่มหาอำนาจอังกฤษที่ครอบครองส่วนหนึ่งของมลายูอยู่ แต่

การวิเคราะห์ของกรมหลวงดำรงราชานุภาพเนื่องในโอกาสนั้นมิได้มีรายละเอียดเพียงพอที่จะพิสูจน์ความจริงเท็จของเหตุการณ์ต่าง ๆ นี้ได้ หรืออธิบายได้ว่าทำไมเหตุการณ์จึงได้บังเกิดขึ้นในรูปนั้นในเวลานั้น

อันที่จริงแล้ว รัฐบาลกลางทางกรุงเทพ ฯ ทราบเบื้องหลังของสถานการณ์ในบริเวณเจ็ดหัวเมืองเป็นอย่างดีมาหลายปีก่อนที่เหตุการณ์ร้ายแรงจะบังเกิดขึ้น ยกตัวอย่างเป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ กรมการเมืองสงขลาได้รายงานเข้ามาว่าการปกครองเมืองรามันห์บกพร่องปั่นป่วนด้วยประการทั้งปวง [๒๔] และในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ กรมการเมืองสงขลาได้แสดงความปรารถนาที่จะเข้าไปเก็บภาษีอากรบางชนิดในเมืองหนองจิก และเมืองยะหริ่งเป็นต้น [๒๕] ในปี พ.ศ. ๒๔๓๘ เมื่อรัฐบาลส่งพระวิจิตรวรสาส์น (ปั้น สุขุม ต่อมาเป็นพระยาสุขุมนัยวินิต) เป็นข้าหลวงไปตรวจราชการในภูมิภาคนั้น พระวิจิตรวรสาส์นก็ได้ทำรายงานเข้ามาว่า จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงราชการในเมืองตานี เพราะอังกฤษแสดงท่าทีสนใจที่จะยึดเป็นเมืองขึ้น [๒๖] ในกรณีแรกนั้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพมิได้ทรงอนุมัติให้กรมการเมืองสงขลาเข้าไปเก็บภาษีอากรดังกล่าวในเมืองหนองจิกและเมืองยะหริ่ง เพราะทรงเห็นว่า "เปนการตัดผลประโยชน์ของผู้ว่าราชการเมืองอยู่ชั้นหนึ่งแล้ว ยังพวกเจ้าภาษีจะไปรวบรัดหาผลประโยชน์ในส่วนตัวก็อีกชั้นหนึ่ง" ด้วย [๒๗] แต่ในกรณีหลังนั้น รายงานของพระวิจิตรวรสาส์นยังผลให้กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงทำรายงานอย่างละเอียด ขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับสถานการณ์ในเมืองตานี [๒๘] มีใจความว่า พระยาแขกในบริเวณนั้นมีความขัดเคืองใจมานานแล้ว [๒๙] เนื่องด้วยทั้งที่ "มีอำนาจในบ้านเมืองเหล่านั้นสิทธิ์ขาดตามแบบแผนเมืองประเทศราช กล่าวคือมีอำนาจที่จะเก็บภาษีอากรตามพิกัดอัตราในบ้านเมือง และจับจ่ายใช้สอยได้โดยอำเภอใจ และมีอำนาจเหนือราษฎรสิทธิ์ขาดทำได้จนประหารชีวิต" แต่โดยนิตินัยก็ยังอยู่ภายใต้ความควบคุมของพระยาสงขลาซึ่งสามารถเรียกเข้ามาให้ความหากราษฎรร้องเรียนความเดือดร้อนหรืออุทธรณ์คำพิพากษาคดีความ มีเจ้าหมู่นายกองคุมเลขทำเหมืองอยู่ในดินแดนของตน และยังเรียกร้องส่วนหนึ่งของรายได้จากภาษีอากรไปเป็นของเมืองสงขลาอีกด้วย ด้วยเหตุเหล่านี้ กรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงทรงรายงานได้ว่า พระยาแขกต่าง "พากันกระวนกระวายอยากจะขอขึ้นตรงต่อกรุงเทพ ฯ มาช้านาน ถึงเที่ยวบนบานว่ากล่าวจะให้สำเร็จตามประสงค์นี้"

กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าเหตุผล "ที่จำเป็นจะต้องลงมือจัดการหัวเมืองแขกทั้ง ๗ นี้ อาไศรยเพราะเหตุ ๕ ประการ" :

"คือประการที่ ๑ ตามเหตุการเกี่ยวกับต่างประเทศที่ได้มีมาต่อพระราชอาณาเขตใน

ตอนนี้ ทำให้เป็นการจำเป็นที่จะต้องรีบรัดจัดแก้ไขการเสื่อมเสียทั้งปวง ซึ่งมีอยู่ในการวิธีการปกครองของเรา ทำนุบำรุงราชการบ้านเมืองให้ปรากฏแก่ตาโลกย์ทั้งหลาย ว่าเมืองไทยตั้งหน้าเดินไปสู่ทางเจริญด้วยลำภังตนโดยเต็มกำลัง ควรที่ทำนุบำรุงบ้านเมืองดังนี้ ยิ่งจัดให้แพร่หลายออกไปได้เท่าใด ก็ชื่อว่าพระราชอาณาเขตมั่นคงออกไปโดยลำดับ ตามท้องที่ที่ได้จัดการออกไปนั้น

ประการที่ ๒ หัวเมืองแหลมมลายูเฉพาะหัวเมืองแขกทั้งปวงนี้ อยู่ในที่ล่อแหลม นับเป็นส่วนหนึ่งซึ่งเป็นของอ่อนในพระราชอาณาเขต อันอาจจะบุบถลายได้ง่ายกว่าหัวเมืองไทยซึ่งอยู่ภายในเข้ามา

ประการที่ ๓ เวลานี้พวกอังกฤษคิดจะทำการค้าขายตั้งหลักฐานต่อเข้ามาถึงหัวเมืองแขกในพระราชอาณาเขต การที่เราจะปิดห้ามเสียนั้นไม่ได้ด้วยเป็นการผิดนิยมของโลกย์ มีทางแก้อยู่อย่างเดียวที่จะต้องชิงจัด ชิงเปิดการค้าขายในบ้านเมืองอย่าให้เหมือนซ่อนขุมทรัพย์ฝังทิ้งไว้เสียเปล่า ๆ ถ้าเราจัดคนในพื้นบ้านเมืองให้ทำมาค้าขายเต็มภูมิลำเนาได้เท่าใด ก็เป็นเครื่องป้องกันชาวต่างประเทศออกไปได้เท่านั้น เพราะเหตุว่าเมื่อการทำมาค้าขายมีบริบูรณ์อยู่แล้ว การที่คนต่างประเทศจะเข้ามาแย่งชิงประมูลทำก็ยากขึ้น โดยจะเข้ามาทำได้บ้างเมื่อกำลังในพื้นบ้านเมืองเป็นใหญ่กว่า และมีการปกครองที่ดีอยู่แล้ว ทางที่จะเกิดเหตุการเสื่อมเสียก็มีน้อย”

ส่วนเหตุประการที่ ๔ และประการที่ ๕ ที่ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการปกครองหัวเมืองแขกทั้ง ๗ นั้น คือ ความกลัวเกรงว่า หาก “กำลังในพื้นบ้านเมือง” ไม่เป็นใหญ่แล้ว พ่อค้านายทุนต่างชาติจะเข้ามาขูดรีดรัฐบาลและพลเมือง หรือมาให้พระยาแขกกู้เงินก่อความเป็นหนี้เป็นสิน เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงในกรุงสยามได้อีกทางหนึ่ง หรือที่ร้ายไปกว่านั้นก็คือความกลัวเกรงว่า พระยาแขกจะเล่นการเมืองโดย “วิ่งเข้าหาฝรั่ง” (๓๒)

ในโอกาสเดียวกันนั้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพได้ทรงกำหนดวิธีการปรับปรุงการปกครองที่รัฐบาลพึงใช้ในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองไว้ด้วย กล่าวคือ พระองค์ทรงตระหนักว่า รัฐบาลกลางยังมิสามารถปรับปรุงการปกครองในเมืองกลันตัน เมืองตรังกานู ประเทศราชได้ เพราะทั้งสองมีระบบการปกครองที่มั่นคงพอสมควร และอยู่ใกล้เคียงเขตอิทธิพลของอังกฤษ ซึ่งในขณะนั้น “เป็นเวลาที่เราจำเป็นต้องคบค้าเอาใจอังกฤษช่วยป้องกันฝรั่งเศส การอย่างใดที่จะมีทางอริกับอังกฤษ ต้องระวังอย่าให้มีขึ้นได้” แต่ในกรณีบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองนั้น พระองค์ทรงคาดคะเนว่าอังกฤษคงไม่เห็นว่าสำคัญนัก ฉะนั้นรัฐบาลจึงสามารถพยายามปรับปรุงการปกครองได้ โดย “ตั้งต้นจัดการแต่ภายในออกไป

โดยลำดับ กล่าวคือ จัดการเมืองสงขลาเป็นต้น และหัวเมืองแขกทั้ง ๗ ติดต่อออกไป ดีกว่าที่จะไปจับจัดหัวเมืองข้างนอกย้อนเข้ามาหาภายใน หรือจะเอะอะเกรียวกราวจัดให้ตลอดในคราวเดียว" ในขั้นแรกนั้นพระองค์มีพระประสงค์ที่จะให้เมืองแขกเจ็ดหัวเมืองไม่ต้องขึ้นต่อเมืองสงขลาอีกต่อไป และให้ส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองเข้ามาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นเครื่องราชบรรณาการจากหัวเมืองประเทศราชเช่นเดิม แต่ในขณะเดียวกัน พระองค์จะทรงส่งข้าหลวงไปควบคุมดูแลพระยาแขกทั้งหลาย ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการต่างประเทศของพระยาแขกทั้งหมด จะเป็นผู้แทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่างเต็มที่ในด้านตุลาการ คือจะเป็นผู้ตัดสินประหารชีวิต ริบทรัพย์สมบัติและฟังคดีที่จำเลยอุทธรณ์ขึ้นมาจากศาลพระยาเมือง และนอกจากนี้จะเป็นผู้เก็บ "ภาคหลวง" จากรายได้ของพระยาเมืองให้แก่รัฐบาลอีกด้วย (๓๑)

ต่อจากนั้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงสรุปว่า จุดประสงค์ระยะยาวของรัฐบาลในการปรับปรุงการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองนั้น นอกจากจะ "ทำนุบำรุง...ให้เกิดผลประโยชน์" แล้ว :

> "ความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองหัวเมืองเหล่านี้ ให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน เป็นแต่จะจัดให้ค่อยเป็นไปโดยลำดับ ไม่ต้องรื้อแย่งแบบแผนเก่าโดยรุนแรง ให้เป็นที่ชอกช้ำแก่ผู้ว่าราชการเมืองประการใด... (เพื่อ)...ที่จะสมาคมแลชักชวนฝึกหัดผู้ว่าราชการหัวเมืองทั้ง ๗ เหล่านี้ แลพวกเหล่ากอที่จะรับราชการต่อไปในหัวเมืองเหล่านี้ให้สนิทสนมต่อกรุงเทพฯ ...โดยความมุ่งหมายในการต่อไปที่จะเพาะปลูกคนที่จะรับราชการในพื้นบ้านพื้นเมืองเหล่านี้ ถึงว่าจะเป็นแขกต่างสาสนาก็ให้มีน้ำใจและอัทยาไศรยเป็นไทยเช่นข้าราชการทั้งปวง" (๓๒)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยกับนโยบายที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงร่างขึ้นในโอกาสนั้นทุกประการ และยังตรัสเพิ่มเติมไว้อีกว่า "ความจริงใจฉันอยากให้เลิกต้นไม้เงินทองเสียให้หมด ไม่อยากจะเป็นพระเจ้าราชาธิราชเสวยแต่ยศอย่างเก่า" (๓๓)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยกับนโยบายที่รัฐบาลพึงมีต่อแขกเจ็ดหัวเมืองทุกประการดังนี้แล้ว กรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงทรงเริ่มปฏิบัติการตามหลักนโยบายทันที โดยทรงส่งข้าหลวงพิเศษลงไปตรวจราชการในปี พ.ศ. ๒๔๓๙ นั้นเอง และในปลายปีนั้นพระองค์ทรงสามารถนำ "รายงานตรวจหัวเมืองปักษ์ใต้ ร.ศ. ๑๑๕" ขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีตอนสำคัญที่ย้ำว่า การที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองนั้นมิได้จำเป็นต้อง :

"รวบรัดตัดผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งพระยาตานีและศรีตวันกรมการเคย

ได้อยู่ทุกวันนี้ให้ลดน้อยถอยลงไป แท้จริงผลประโยชน์ในหัวเมืองเหล่านี้ซึ่งยังจะจัดให้เกิดเพิ่มเติมขึ้นด้วยอำนาจแห่งการมีข้าหลวงยังมีอยู่เป็นอันมาก ความประสงค์มุ่งหมายที่จะจัดการนั้น จะทำนุบำรุงให้ผลประโยชน์เจริญยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน การที่บำรุงเจริญขึ้นได้เพียงใดนั้นแลจึงจะแบ่งเป็นภาคหลวงบ้างตามสมควร"

ด้วยเหตุนี้ กรมหลวงดำรงราชานุภาพจึงทรงเห็นว่า รัฐบาลควรจะมีโครงการตั้งภาษีขึ้นใหม่สำหรับบริเวณแขกเจ็ดหัวเมือง เช่น ภาษีฝิ่นซึ่งรัฐบาลจะเปิดให้เจ้าภาษีประมูลอย่างเปิดเผย และควรจะสนับสนุนการเปิดบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองแก่การค้นหาทรัพยากรธรณี โดยตั้งด่านภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกขึ้นเป็นหลักแหล่งและยุบด่านเก็บภาษีการค้าภายในบริเวณซึ่งรบกวนการเคลื่อนไหวสินค้าอย่างเสรีเสียให้หมดสิ้น (๓๔) โครงการของพระองค์ดังกล่าวนี้มิได้รับการนำไปปฏิบัติจนกระทั่งอีกสองปีต่อมา เมื่อพระยาสุขุมนัยวินิตเดินทางไปจัดการเปิดประมูลภาษีฝิ่นสำหรับบริเวณแขกเจ็ดหัวเมือง ประมูลภาษีเก่าบางชนิดเสียใหม่ในเมืองตานีและเมืองสายบุรี และในขณะเดียวกันพยายามเปลี่ยนแปลงระบบการศาลของเมืองตานีอีกด้วย (๓๕)

มาตรการต่าง ๆ ที่พระยาสุขุมนัยวินิตนำไป "ทำนุบำรุง" รายได้ของรัฐบาลจากบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ นี้ทำให้พระยาแขกเริ่มมีความขัดเคืองใจต่อรัฐบาลกลางเป็นอันมาก เพราะนอกจากจะไม่พอใจที่มีข้าหลวงไปตรวจราชการแล้ว พระยาแขกยังขัดเคืองใจที่ข้าหลวงไปเปิดการประมูลภาษีใหม่หรือภาษีเก่าอีกด้วย โดยคงถือว่าการประมูลภาษีเก่าเสียใหม่นั้น เป็นการบั่นทอนเสรีภาพในด้านการเงินของแต่ละเมืองและกระทบกระเทือนระบบผลประโยชน์ ที่พระยาแขกแต่ละคนเคยมีมาแต่ก่อนด้วย ยกตัวอย่างเช่น พระยาสุขุมนัยวินิตไปเปิดการประมูลภาษีการค้าบนลำน้ำลำคลองในเมืองตานีเสียใหม่ เพราะเดิมที่รัฐบาลได้รายได้น้อยเกินไปจากภาษีรายนี้ แต่การกระทำเช่นนี้คงมีผลกระทบกระเทือนไปในวงกว้างพอสมควร เพราะเจ้าภาษีคนเก่าเคยยกเว้นภาษีให้แก่สินค้าบนเรือของตนเองและของสหายของตน (๓๖) ซึ่งกลุ่มหลังนี้คงจะรวมถึงศรีตวันกรมการเมืองตานีด้วยเป็นแน่ ส่วนในกรณีการเปิดประมูลภาษีฝิ่นสำหรับบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองนั้น ถึงแม้รัฐบาลอาจอ้างได้ว่า พระยาแขกไม่เคยได้ผลประโยชน์จากภาษีนี้มาก่อน แต่พระยาแขกก็อาจตอบว่าเมื่อสินค้าที่จะเก็บภาษีเป็นสิ่งของที่ใช้ในท้องถิ่นแล้ว ผู้ปกครองท้องถิ่นย่อมน่าจะได้รับรายได้จากภาษีเช่นเคยไม่ใช่รัฐบาล (๓๗) อย่างไรก็ตาม เมื่อพระยาสุขุมนัยวินิตแบ่งรายได้จากภาษีเก่าบางชนิดที่ประมูลใหม่ให้แก่พระยาสายบุรีในจำนวนเดียวกับที่พระยาสายบุรีเคยได้รับมาแต่ก่อน พระยาสุขุมนัยวินิตเองก็ทราบดีว่าพระยาสายบุรีไม่พอใจ (๓๘) เพราะต่อมามีข่าวว่าพระยาสายบุรีเดินทางไปร้องทุกข์ต่อกงสุล

ไทยที่กรุงสิงคโปร์ ขอให้กงสุลขอร้องมิให้รัฐบาลส่งข้าหลวงไปจัดการอันใดในเมืองสายบุรี อีกเพราะเมืองไทรบุรีและเมืองกลันตันก็ไม่เคยต้องมีข้าหลวงไปเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ประการใด [๓๙]

ในเมื่อรัฐบาลยังไม่ทันจะเปลี่ยนแปลงการปกครองในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองไปกี่มากน้อย "พระยาแขกดูยังดิ้นรนไม่ใคร่จะเป็นที่พอใจ" เช่นนี้แล้ว รัฐบาลจึงพยายามดำเนินนโยบายในขั้นต่อมาอย่าง "ผ่อนสั้นผ่อนยาว"[๔๐] ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑ และ พ.ศ. ๒๔๔๔ รัฐบาลได้ตั้งด่านภาษีขาเข้าและขาออกขึ้นในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองจริง แต่เมื่อด่านภาษีเหล่านั้น รวมทั้งการเก็บภาษีฝิ่นและภาษีอื่น ๆ ที่พระยาสุขุมนัยวินิตประมูลไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๑ เริ่มทำรายได้ให้แก่รัฐบาลพอสมควรแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการแบ่งรายได้ออกเป็นภาคที่เป็นของหลวงและภาคที่เป็นของศรีตวันกรมการ ยกตัวอย่างเป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๔๓ รัฐบาลได้รายได้จากบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองเป็นจำนวนเงิน ๓๒๗,๗๘๒ บาท เสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงิน ๑๔๔,๐๒๖ บาท แล้วแบ่ง ๔๑,๘๙๗ บาทให้แก่ศรีตวันกรมการ รวมความแล้วรัฐบาลส่ง ๑๔๑,๘๙๗ บาทให้แก่กระ-ทรวงการคลัง ในจำนวนเงินที่รัฐบาลแบ่งให้แก่ศรีตวันกรมการนั้น ศรีตวันกรมการเมืองตานีได้รับ ๑๔,๖๔๖ บาท ซึ่งในจำนวนนี้พระยาตานีเก็บไว้ใช้เอง ๘,๒๐๐ บาท เมื่อกรม-หลวงดำรงราชานุภาพทรงตรวจบัญชีรายได้รายจ่ายนี้แล้ว ทรงเสนอให้เพิ่มรายจ่ายทั้งหมดรวมทั้งภาคของศรีตวันกรมการในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองขึ้นอีก ๒๐,๐๒๗ บาทสำหรับปี พ.ศ. ๒๔๔๔ [๓๘]

แต่นโยบาย "ผ่อนสั้นผ่อนยาว" ที่รัฐบาลมีต่อบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑ และ พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้นไม่ได้ผลแต่ประการใด เพราะพระยาแขกทั้งหลายมิได้มีเจตนาที่จะร่วมมือด้วยแต่แรกเริ่ม ในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ นั้น พระยาสายบุรีมิได้เป็นพระยาแขกผู้เดียวที่แสดงความไม่พอใจต่อการดำเนินการของพระยาสุขุมนัยวินิต เพราะปรากฏว่าพระยาตานีถึงกับขอร้องให้อังกฤษยึดตานีเป็นเมืองขึ้นในปีนั้น[๓๙] และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พระยาตานีก็ได้พยายามเรียกร้องความเห็นใจจาก เซอร์ แฟร้งค์ สเวทเทนนั่ม (Sir Frank Swettenham) ข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ณ กรุงสิงคโปร์ (Officer Administering the Government of the Straits Settlements) อยู่ตลอดเวลา ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ พระยาตานีมีหนังสือยืดยาวไปถึงสเวทเทนนั่ม เพื่อร้องทุกข์เกี่ยวกับ "การกดดันและการรบกวนความสงบของราษฎรของข้าพเจ้าในเมืองปัตตานีอันกำลังนำไปสู่ความพินาศของบ้านเมืองของข้าพเจ้า"[๔๐] ซึ่ง "การกดดันและการรบกวนความสงบของราษฎร" ในเมืองตานีนี้ ในทัศนะของพระยาตานี ประกอบด้วยการที่ข้าหลวงได้เปิดการประมูล

ภาษีใหม่ และพยายามเก็บภาษีเก่าบางชนิดเสียเอง โดยไม่ให้ส่วนแบ่งแก่พระยาเมือง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๐ และ พ.ศ. ๒๔๔๓ และการที่ข้าหลวงและข้าราชการไทยผู้อื่นได้ปฏิบัติการต่าง ๆ โดยไม่แสดงความเคารพหรือคำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณีของศาสนาอิสลาม สรุปแล้วพระยาตานีขอร้องให้สเวทเทนนั่มนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษเพื่อพระองค์จะได้ทรง "แทรกแซงระหว่างข้าพเจ้าในฐานะราชาผู้ครองรัฐปัตตานีและพระเจ้าแผ่นดินสยาม" (๔๑) ในเดือนต่อมาพระยาตานีได้เดินทางลงไปยังกรุงสิงคโปร์เพื่อร้องทุกข์ต่อสเวทเทนนั่มอีกครั้งหนึ่งด้วยตนเอง (๔๒) และเมื่อต้นเดือนตุลาคม พระยารามันห์และพระยาสายบุรีได้มีหนังสือในนัยเดียวกันกับฉบับของพระยาตานีไปร้องทุกข์เกี่ยวกับเหตุการณ์ทั้งปวงต่อสเวทเทนนั่มบ้างเหมือนกัน (๔๓) ในเดือนเดียวกันนั้นเอง มีข่าวถึงสิงคโปร์ว่า พระยาแขกทั้งหลายได้พบกันที่งานสมรสแห่งหนึ่งในเมืองตานี และได้ "ปฏิญาณตนว่าจะร่วมกันต่อต้านการใช้อำนาจใด ๆ ก็ตามโดยพลการโดยฝ่ายไทยในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมือง (๔๔)

การติดต่อระหว่างพระยาแขกและข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ณ กรุงสิงคโปร์ และข่าวการคบคิดขบถของพระยาแขกในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ นี้จะล่วงรู้มาถึงรัฐบาลที่กรุงเทพ ฯ มากน้อยเพียงใดไม่เป็นที่ทราบชัด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในเดือนเดียวกันนั้นเอง กระทรวงมหาดไทยได้ส่งพระยาศรีสิงหเทพลงไปตรวจราชการในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมือง โดยมีท่าทีว่าได้มอบหมายให้พระยาศรีสิงหเทพไปเสาะแสวงหาสูตรใดสูตรหนึ่งที่จะควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่กรุงเทพ ฯ และพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น (๔๕) ในโอกาสนั้น พระยาศรีสิงหเทพได้เสนอให้พระยาตานีร่างหนังสือกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพว่าจะรับพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ไปใช้ในเมืองตานี จะรับข้าราชการที่รัฐบาลแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ จะปฏิบัติตามกฎข้อบังคับว่าด้วยการตัดสินคดีความ จะไม่กระทำการอันใดเองก่อนปรึกษาข้าหลวงใหญ่ที่รัฐบาลจะส่งไปประจำ จะรับการตัดสินของข้าหลวงใหญ่หากไม่สามารถตัดสินเรื่องใดด้วยตนเองได้ จะรับเศษหนึ่งส่วนสามของรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้จากภาษีทั้งหมดในเมือง ส่วนในอีกเศษสองส่วนสามนั้น เศษหนึ่งส่วนสามรัฐบาลจะตัดสินการใช้จ่ายในท้องที่และที่เหลือจะส่งมายังกรุงเทพ ฯ สุดท้าย หากการปรับปรุงการปกครองประสบความสำเร็จ พระยาตานีก็จะมิต้องมีข้าหลวงใหญ่ไปควบคุมอีกต่อไป ทั้งนี้พระยาตานีมีสิทธิที่จะเพิ่มเติมอะไรก็ได้ใน "สัญญา" นี้ (๔๖) เมื่อพิจารณาดูแล้ว ก็จะสังเกตได้ว่ายกเว้นสามข้อสุดท้าย หนังสือฉบับนี้คือร่างกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมืองที่รัฐบาลจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาในระยะต่อมานั่นเอง และพระยาศรีสิงหเทพก็ดูจะ

พอใจในผลงานชิ้นนี้ เพราะท่านได้เดินทางต่อไปยังกรุงสิงคโปร์ เพื่อเยี่ยมคำนับเซอร์แฟร้งค์ สเวทเทนนั่ม และแจ้งให้ทราบว่าได้จัดการในเมืองตานีเรียบร้อยแล้ว (๔๗)

แต่การที่พระยาตานียอมมีหนังสือกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ร่าง "สัญญา" ปรับปรุงการปกครองเมืองตานีขึ้นนั้น ไม่ได้หมายความว่าท่านได้ยกเลิกการคบคิดต่อต้านรัฐบาลกลางดังที่มีข่าวว่าท่านได้ไปร่วมคิดไว้กับพระยาแขกคนอื่น ๆ เพราะทางสิงคโปร์ได้ข่าวทันทีว่ามีการลักลอบขนอาวุธเข้ามาในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมือง (๔๘) และในไม่ช้าก็ปรากฏว่า พระยาสายบุรีและพระยาระแงะได้มีหนังสือไปร้องทุกข์ต่อสเวทเทนนั่มอีกครั้งหนึ่ง พระยาสายบุรีนั้นฟ้องร้องว่า พระยาศรีสิงหเทพอ้างว่า "สัญญา" การปรับปรุงการปกครองเมืองตานีนั้นเป็นเพียงแต่ร่าง แต่เมื่อพระยาตานีให้ล่ามถอดออกเป็นภาษาแขกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อแม้เช่นนั้น (๔๙) การฟ้องร้องต่าง ๆ นานาโดยพระยาแขกนี้ทำให้ฝ่ายอังกฤษลำบากใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อพระยาตานีทำท่าว่าหากอังกฤษไม่สนใจก็อาจจะไปขอความช่วยเหลือจากมหาอำนาจอื่นในยุโรปหรือที่อื่น(๕๐) ด้วยเหตุนี้ข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ณ กรุงสิงคโปร์ จึงเสนอให้รัฐบาลอังกฤษแนะนำให้พระเจ้าแผ่นดินสยามทรงพิจารณาเหตุการณ์ที่อาจตึงเครียดขึ้นได้ และผ่อนคลายความตึงเครียดลงบ้างพอสมควร ทั้งนี้อาจยังผลประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (๕๑) กระทรวงอาณานิคมอังกฤษเห็นด้วยกับข้อเสนอนี้และถามไปยังกระทรวงการต่างประเทศว่า จะอนุญาตให้สเวทเทนนั่มมีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรงได้หรือไม่ (๕๒) กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษตอบอนุญาต แล้วแจ้งให้สถานอัครราชทูต ณ กรุงเทพ ฯ อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับเรื่องนี้ (๕๓) เมื่อรัฐบาลอังกฤษได้เปิดเส้นสายคมนาคมให้เรียบร้อยแล้ว สเวทเทนนั่มจึงมีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นการส่วนพระองค์ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๐๑ กราบบังคมทูล ฯ ว่า จะมีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในปัตตานี แต่ตนเองได้ห้ามมิให้มีการส่งอาวุธไปขายในบริเวณนั้นแล้ว และพร้อมที่จะขึ้นมาเฝ้าเพื่อถวายความคิดเห็น (๕๔) อุปทูตอังกฤษ ณ กรุงเทพ ฯ ได้นำหนังสือฉบับนี้ขึ้นกราบทูลกรมหลวงเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๔(๕๕)

การที่ข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ณ กรุงสิงคโปร์มีหนังสือมากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเหตุการณ์ในบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองเช่นนี้ คงจะทำให้รัฐบาลไทยขัดเคืองใจเป็นแน่ เพราะประหนึ่งว่าต่างชาติเข้ามาแทรกแซงสั่งสอนว่ารัฐบาลควรทำอะไรในกรุงสยาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชหัตถเลขาขอร้องมิให้ข้าหลวงใหญ่อังกฤษขึ้นมาเฝ้าที่กรุงเทพ ฯ (๕๖) และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้เร่งรีบดำเนินการ

หาสูตรใหม่ที่จะควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพ ฯ และพระยาแขกเจ็ดหัวเมืองให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าที่ได้ทำไว้เมื่อ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ด้วยเหตุนี้พระยาศรีสิงหเทพจึงมิได้เดินทางกลับกรุงเทพ ฯ โดยตรง แต่ได้แวะที่เมืองหนองจิกแล้วเรียกประชุมพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง และเสนอให้ร่างหนังสือกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพขึ้นฉบับหนึ่งแสดงความเห็นว่าสมควรแต่งตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลประจำบริเวณแขกเจ็ดหัวเมือง แบ่งบริเวณออกเป็นสองบริเวณซึ่งมีข้าหลวงบริเวณประจำอยู่ ข้าหลวงบริเวณนี้มีสิทธิยับยั้งกฎข้อบังคับของพระยาเมือง และจับหรือถอดยศพระยาเมืองที่มีความผิดเมื่อได้รับอนุญาตจากข้าหลวงเทศาภิบาล มีสิทธิพิพากษาคดีความเกือบทั้งหมดยกเว้นคดีเล็กน้อย และมีสิทธิ์เก็บภาษีอากรทั้งหมดและจ่ายเบี้ยหวัดแก่พระยาเมืองในอัตราเดียวกับรายได้ที่พระยาเมืองอ้างว่าเคยได้รับมาแต่ก่อน (๕๗) สำหรับข้อสุดท้ายนี้ ต่อมาพระยาศรีสิงหเทพเปลี่ยนใจเพราะเห็นว่าน้อยไป จึงเสนอว่า ในกรณีเมืองตานีเป็นต้น พระยาตานีอ้างว่าเคยได้รับรายได้ทั้งหมดปีละ ๑๕,๒๖๖ บาท แต่พระยาศรีสิงหเทพเสนอให้รัฐบาลจ่ายเบี้ยหวัดให้เสียปีละ ๒๔,๖๖๖ บาท (๕๘) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นด้วยและพระราชทานพระกระแสว่า "การที่คิดทวีผลประโยชน์ให้โดยใจกล้าเช่นนี้ เป็นการถูกต้องตามราโชบายดี อนุญาตให้มีท้องตราไปดังนี้" (๕๙) แต่ท้องตราฉบับนี้มิได้มีออกไปจากกรุงเทพ ฯ เพราะในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมืองที่พระยาศรีสิงหเทพได้ทำขึ้นไว้กับพระยาตานี ตั้งแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ และกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้พระยาศักดิ์เสนีเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเจ็ดหัวเมืองแล้วในวันเดียวกับที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระกระแสเกี่ยวกับเบี้ยหวัดพระยาแขก (๖๐) กฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมืองที่ตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาจึงมิได้กำหนดอัตราเบี้ยหวัดไว้อย่างแน่นอน เพียงแต่กล่าวว่า รัฐบาลจะจ่ายเบี้ยหวัด "ให้พอเลี้ยงอาชีพ" ซึ่งมองไปอีกแง่หนึ่งอาจจะตีความได้ว่า รัฐบาลต้องการจะรอดูว่าพระยาแขกจะปฏิบัติตามกฎข้อบังคับหรือไม่ ถ้าปฏิบัติก็จะจ่ายเบี้ยหวัดเลี้ยงดูต่อไป

แต่การที่รัฐบาลจะใช้ร่างฉบับใดเป็นกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง หรือจะจ่ายเบี้ยหวัดในอัตราใดแก่พระยาแขกเจ็ดหัวเมืองนั้น เป็นปัญหาทางทฤษฎีมากกว่าทางการเมือง เพราะเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้น พระยาแขกมิได้มีความสนใจที่จะร่วมมือกับรัฐบาลมากขึ้นกว่าเดิม พระยาตานี พระยาสายบุรี พระยาระแงะและพระยารามันห์มิได้ไปร่วมประชุมกับพระยาศรีสิงหเทพที่เมืองหนองจิก พระยาตานีอ้างว่าป่วยไม่สามารถจะเดินทางได้ (๖๑) แต่อีกสัปดาห์หนึ่งต่อมามีสุขภาพดีพอที่จะส่งหนังสือไปยังข้าหลวง

ใหญ่อังกฤษ ณ กรุงสิงคโปร์เพื่อรายงานว่า พระยาแขกทั้งหลาย "จะทนความยากลำบากด้วยความใจเย็นและรักษาความสงบตามที่ท่านแนะนำ จนกระทั่งจะมีการไกล่เกลี่ยสถานการณ์อย่างยุติธรรม" (๖๒) เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ พระยาตานีได้มีหนังสือกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เพื่อต่อรองเกี่ยวกับวิธีการปรับปรุงการปกครองเมืองตานี โดยเสนอว่าจะยึด "สัญญา" ที่ได้ทำไว้กับพระยาศรีสิงหเทพเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ เป็นหลักในการปรับปรุงการปกครองเมืองตานี ทั้งนี้โดยจะยอมส่งคดีความสำคัญมายังศาลมณฑลที่สงขลา จะใช้กฎหมายไทยในการตัดสินคดีความอื่น ๆ ทั้งหมด ยกเว้นคดีที่เกี่ยวเนื่องกับขนบธรรมเนียมประเพณีอิสลาม จะไม่มีตำรวจเกิน ๖๐ คนและจะไม่ซื้ออาวุธจากต่างประเทศโดยไม่ขออนุญาตจากรัฐบาล จะไม่เรียกร้องรายได้จากภาษีฝิ่นและภาษีสุราจากรัฐบาล และจะส่งต้นไม้เงินทองมาถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นเดิม แต่ในขณะเดียวกัน พระยาตานีขอร้องมิให้มีข้าหลวงไปอยู่ประจำในบริเวณ (๖๓) เมื่อข้อแม้ข้อเดียวนี้ขัดกับหลักสำคัญของกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง ซึ่งรัฐบาลประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ แล้ว จึงไม่เป็นที่แปลกประหลาดอันใดที่พระยาศักดิ์เสนีผู้ซึ่งเชิญสารตราไปแจ้งกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมืองจะต้องประสบกับการ "ขัดแขง" เมื่อเดินทางไปถึงเมืองตานี เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔

การที่รัฐบาลต้องรีบดำเนินมาตรการอย่างเข้มแข็งและเฉียบขาดระหว่างปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ และต้นเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๔๕ นั้น คงเป็นเพราะว่าการที่พระยาตานี พระยาระแงะและพระยาสายบุรีไม่พยายามร่วมมือกับพระยาศักดิ์เสนีเสียเลยเป็นหลักฐานพิสูจน์ข้อเท็จจริงของรายงานที่ เซอร์ แฟร้งค์ สเวทเทนนั้น กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตั้งแต่วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ (๖๔) ว่าจะมีเหตุร้ายแรงเกิดขึ้นในบริเวณเจ็ดหัวเมือง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลคงได้นำข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาปะติดปะต่อกัน แล้วคงตีความว่าพระยาแขกได้คบคิดต่อต้านรัฐบาลมาก่อนเป็นแน่ ได้สะสมอาวุธไว้แล้ว และหวังความช่วยเหลือจากอังกฤษ (๖๕) เพราะมิฉะนั้นแล้วสเวทเทนนั้นจะมีหนังสือมากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทำไม ซึ่งหากรัฐบาลไม่ไว้ใจฝ่ายอังกฤษ ก็อาจตีความไปได้ว่าหนังสือของสเวทเทนนั้นเป็นการขู่รัฐบาลโดยปริยายว่าอังกฤษจะเข้าแทรกแซงในบริเวณเจ็ดหัวเมืองหากมีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นจริง

แต่อันที่จริงแล้ว รัฐบาลสามารถปราบปรามพระยาแขกได้อย่างง่ายดาย เพราะสิ่งที่รัฐบาลนึกว่าจะเกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้น ทั้งนี้หมายความว่า ก่อนอื่นพระยาแขกมิได้รับความช่วยเหลือจากอังกฤษแต่ประการใด เพราะดังที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงคาดคะเนไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๘ อังกฤษไม่เห็นว่าบริเวณแขกเจ็ดหัวเมืองสำคัญพอที่จะ

พยายามยึดครองเป็นอาณานิคม ด้วยเหตุนี้ข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ณ กรุงสิงคโปร์จึงมิได้สนับสนุนให้พระยาแขกคบคิดขบถ และในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ เมื่อพระยาตานีขอร้องให้อังกฤษถือตานีเป็นเมืองขน เซอร์ แฟร้งค์ สเวทเทนนั่ม ก็ "ชี้แจงว่าเป็นไปไม่ได้ ตราบใดที่พระราชินีอังกฤษทรงมีพระราชไมตรีกับพระเจ้าแผ่นดินสยาม" (๖๖) เมื่อพระยาตานีไปร้องทุกข์ต่อสเวทเทนนั่มที่สิงคโปร์ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ขอร้องให้พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษทรงแทรกแซงระหว่างตนและพระเจ้าแผ่นดินสยาม สเวทเทนนั่มก็ได้ตอบว่าเคย "แนะนำให้พระยาตานีขึ้นมาเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินสยามแล้ว เพราะรู้สึกแน่ใจว่าพระเจ้าอยู่หัวจะแก้ไขข้อขัดเคืองใจจริง ๆ ที่มีอยู่ ข้าพเจ้าต้องย้ำข้อแนะนำนั้นอีก และข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะให้ท่านมีความหวังได้ว่า รัฐบาลอังกฤษจะสามารถสนองคำขอร้องของท่าน"(๖๗) ต่อมาไม่ช้า กระทรวงอาณานิคมอังกฤษแจ้งให้สเวทเทนนั่มทราบว่า อังกฤษและไทยมีอนุสัญญาลับ ค.ศ. ๑๘๙๗ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ซึ่ง "รับรองสิทธิของฝ่ายไทยอย่างเต็มที่ในรัฐมลายูที่ไม่ (มีฐานะ) แน่นอน โดยมีความเข้าใจซึ่งกันและกันว่า ฝ่ายไทยจะไม่ให้อำนาจที่สามเข้ามาตั้งรกรากในรัฐเหล่านี้" (๖๘) เพราะฉะนั้นเมื่อสถานการณ์คับขันขึ้นเต็มที่ สเวทเทนนั่มจึงได้เน้นว่า พระยาตานี "จะต้องไม่หวังว่ารัฐบาลอังกฤษจะเข้าแทรกแซงระหว่างท่านและฝ่ายไทย" (๖๙)

ในขณะเดียวกับที่พระยาตานีไม่ได้รับความช่วยเหลือจากอังกฤษ พระยาตานีก็ไม่สามารถพึ่งพาอาศัยพระยาแขกหรือราษฎรได้ เพราะพระยาแขกทั้งหลายอาจจะได้ "ปฏิญาณตนว่าจะร่วมกันต่อต้านการใช้อำนาจใด ๆ โดยพลการโดยฝ่ายไทย" จริง แต่ในที่สุดพระยาตานีก็พึ่งพาไม่ได้ เพราะพระยาระแงะก็โดนพักราชการโดยพระยาศักดิ์เสนี และพระยาสายบุรีก็ไม่ได้ต่อต้านพระยาศักดิ์เสนี เมื่อพระยาศักดิ์เสนีบรรจุข้าราชการเข้าปรับปรุงการปกครองเมืองสายบุรี ด้วยเหตุนี้พระยาตานีจึงถูกพระยาศรีสิงหเทพจับไปโดยปราศจากการต่อสู้ หลังจากนั้นพระยายะหริ่ง พระยายะลาและพระยารามันห์ ต่างคนต่างรีบเริ่มปฏิบัติการตามกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมืองด้วยความเกรงขามอำนาจผู้แทนรัฐบาลในท้องที่ คงเหลือแต่หลวงรายาภักดี บุตรชายคนเดียวของพระยารามันห์ซึ่งมิได้เป็นผู้นำที่น่าเชื่อถือนัก เพราะมีคดีฆาตกรรมติดตัวอยู่ และก็ปรากฏว่ามีลูกน้องเพียงห้าสิบคนถือปืนเพียงสิบห้ากระบอกหลบซ่อนอยู่ในป่า (๗๐) ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็จับตัวได้และถือว่าเป็นอาชญากรธรรมดา นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตอีกด้วยว่า ตลอดเวลาที่รัฐบาลดำเนินการอย่างเฉียบขาดอยู่ในบริเวณเจ็ดหัวเมือง ไม่ปรากฏว่าราษฎรมีข่าวที่ว่าจะลุกขึ้นก่อการจลาจล ทั้งนี้อาจจะเป็น "เพราะราษฎรแขกเป็นคนเสียภาษีแก่รัฐบาลน้อยกว่า

ราษฎรหัวเมืองใดในพระราชอาณาเขต นับว่าเป็นสุขมาก" (๗๑) จึงคงไม่รู้สึกเดือดร้อนนักในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

แต่การที่รัฐบาลสามารถเอาชนะพระยาแขกได้อย่างรวดเร็ว มิได้หมายความว่ารัฐบาลสามารถปรับปรุงการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองได้ทันทีก็หาไม่ เพราะถึงแม้ว่าพระยาศรีสิงหเทพจะจับพระยาตานีไป และพระยาระแงะจะ "สมัค" ไปศึกษาราชการที่สงขลาแล้วก็ตาม ศรีตวันกรมการแขกที่ยังอยู่ก็มิได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ที่เมืองตานี เมื่อพระยาสุขุมนัยวินิตเรียกประชุมกำนันแขกเพื่อชี้แจงให้ทราบถึงการปรับปรุงการปกครอง กำนันก็ "กระด้างกระเดื่อง" ไม่ไปประชุม(๗๒) ที่เมืองรามันห์ ถึงแม้ว่าพระยารามันห์ยอมรับกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง แต่พระยาสุขุมนัยวินิตก็ "ได้ข่าวว่าพวกเก่า ๆ ลาออกหลายคน" ซึ่งหมายความว่า "เราหมดคนใช้"(๗๓) และที่ร้ายไปกว่านี้ก็มีคือที่เมืองสายบุรี "ราษฎรพากันบ่นมากในเรื่องทำถนน เพราะเวลานี้กำลังเก็บเข้าอยู่ด้วย ฝ่ายพวกเจ้าเมืองคอยยุยงว่าจะทำอย่างไรได้ข้าหลวงเขาใช้ให้ทำก็ต้องทำ คอยหาเหตุแต่จะให้ราษฎรเกลียดข้าหลวงอย่างเดียว" ทั้งนี้ทั้ง ๆ ที่พระยาสายบุรีเป็นผู้เกณฑ์ราษฎรไปทำถนนเอง แต่ "บอกราษฎรว่า ข้าหลวงสั่งให้ทำ" (๗๔) และในด้านอื่น ๆ ของการปรับปรุงการปกครอง รัฐบาลก็ไม่สามารถหาข้าราชการบรรจุเข้าทำหน้าที่ได้ทันท่วงทียังผลให้มิสามารถเก็บภาษีอากรทั้งหมดได้ในบริเวณเจ็ดหัวเมือง(๗๕) และไม่มีผู้พิพากษาที่ทรงคุณวุฒิพอที่จะตัดสินคดีความอันอาจเกิดขึ้นจากการปรับปรุงการปกครองทั้งปวงตามนโยบาย (๗๖)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยดีเกี่ยวกับความบกพร่องในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมือง เพราะเมื่อกรมหลวงดำรงราชานุภาพนำรายงานต่าง ๆ ของข้าหลวงใหญ่ขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระกระแสว่า

> "สังเกตดูยังบกพร่องร่องแร่งมาก . . . เห็นว่าการกระจุกกระจิก ซึ่งยังไม่มีคนพอที่จะทำให้ดีได้ฤๅไม่ได้ประโยชน์อันใดมากนัก เป็นแต่จัดขึ้นให้เต็มตามแบบเช่นนี้ควรจะยกเว้นเสียบ้าง อย่าให้ราษฎรบังเกิดความเบื่อหน่ายในการที่ต้องถูกกวนกระจุกกระจิก ฤๅถ้าการกระจุกกระจิกมีอยู่แต่เดิม ปลดเปลื้องเสียบ้างให้เห็นว่าเป็นการมีคุณสบายขึ้น รวบรวมใจความว่าให้จัดการปกครองให้เป็นอย่างง่าย ๆ ยอมให้บกพร่องในที่ซึ่งควรจะยอมให้บกพร่องกว่าหัวเมืองชั้นในไปพลางก่อน กว่าคนจะพรักพร้อมจึงค่อยจัดค่อยทำให้ตลอดไป ดีกว่าที่จะทำสิ่งละอันพันละน้อยและไม่ได้ดีเต็มที่สักอย่างเดียว" (๗๗)

หลังจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาฉบับนี้ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพแล้ว รัฐบาลได้กลับไปใช้นโยบาย "ผ่อนสั้นผ่อนยาว" ต่อพระยาแขกอีกครั้งหนึ่ง โดยยอมให้พระยาระแงะกลับไปอยู่เมืองระแงะในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ หลังจากที่ได้ทำหนังสือ "ทัณฑ์บล" ไว้ว่าจะปฏิบัติตามกฎข้อบังคับสำหรับบริเวณเจ็ดหัวเมือง [๗๘] และในปีต่อมา เมื่อพระยาวิชิตภักดี (อับดุลกาเดร์) อดีตพระยาตานีสารภาพความผิดและสัญญาว่าจะ "ไปอยู่ทำมาหากินอย่างไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งปวง" และ "จะไม่เกี่ยวข้องแก่การบ้านเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นอันขาด" [๗๙] แล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงอนุญาตให้กลับไปอยู่เมืองตานีบ้างเหมือนกัน [๘๐]

แต่การที่พระยาวิชิตภักดี (อับดุลกาเดร์) ได้รับอนุญาตให้กลับไปอยู่เมืองตานีนั้นเป็นแต่ก่อความยากลำบากให้แก่รัฐบาล เพราะสองปีหลังจากที่โดนจับไปฐานคบคิดขบถและสองปีในระหว่างที่รัฐบาลได้พยายามปรับปรุงการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองนั้นอดีตพระยาตานีผู้นี้กลับกลายเป็นวีรบุรุษไป เมื่อเดินทางไปถึงเมืองตานี มีราษฎรประมาณ ๕๐๐ คนนั่งเรือ ๘๐ ลำไปรับที่ปากน้ำ อีกประมาณ ๒,๐๐๐ คนยืนต้อนรับอยู่บนตลิ่งสองข้างแม่น้ำตานี และมีพระสื่องค์ฮะยี ๑๐๐ คนรอรับอยู่ที่บ้าน การต้อนรับอย่างเอิกเกริกเช่นนี้ทำให้รัฐบาลรู้สึกเป็นห่วงสถานการณ์พอที่จะส่งเรือรบหนึ่งลำไปทอดสมอที่ปากน้ำเมืองตานีเพื่อเป็นกำลังใจแก่ข้าหลวง [๘๑] แต่หลังจากนั้นก็ยังปรากฏว่า "มีราษฎรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน" เป็นร้อย ๆ คนไปเยี่ยมพระยาตานีไม่เว้นแต่ละวัน [๘๒] และมีข่าวว่าพระยาตานีเริ่มคบคิดแสวงหาพรรคพวกอีก โดยติดต่อกับพระยากลันตัน พระยาสายบุรีและพระยายะลา [๘๓] เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงได้รับรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ในเมืองตานี พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพพระราชทานกระแสว่า "สังเกตดูข้าหลวงหวาดหวั่นมากถ้าหากว่ามีเหตุอะไรขึ้น เกือบจะไม่รู้ที่จะทำอะไร" ในเมื่อควรจะออกกฎข้อบังคับมิให้มีการ "ซ่องสุม" ที่บ้านอับดุลกาเดร์ และทรงสรุปว่า

> "เมื่อจะว่ารวบยอดแล้ว เราไม่สันทัดทั้งทางพูดและทางทำในการที่จะปกครองชาติอื่น มันจะตกไปในที่กลัวไม่ควรจะกลัว กล้าไม่ควรจะกล้า ทำในทางที่ไม่ควรจะทำ ใจดีในที่ไม่ควรจะใจดี ถ้าจะใจร้ายขึ้นมา ก็ใช้ถ้อยคำไม่พอที่จะเกลื่อนใจร้าย ให้ปรากฏว่าเพราะจะรักษาความสุขและประโยชน์ของคนทั้งปวง ไม่รู้จักใช้อำนาจในที่ควรจะใช้...การที่จะทำได้โดยตรง ๆ ก็เกรงอกเกรงใจอะไรไปต่าง ๆ โดยไม่รู้จักที่จะพูด และหมิ่นประมาทอำนาจตัวเอง เมื่อได้เห็นการเป็นเช่นนี้ นึก

> วิตกด้วยการที่จะปกครองเมืองมลายูเป็นอันมาก ขอให้เธอกรมดำรงตริตรองดูให้จงดี" [๘๔]

สิ่งแรกที่รัฐบาลทำหลังจากพระราชหัตถเลขาฉบับนี้ คือเปลี่ยนตัวข้าหลวง เรียกพระยาศักดิ์เสนีกลับ และส่งข้าหลวงใหญ่คนใหม่ พระยามหิบาลบริรักษ์ไปแทน [๘๕]

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ และ ๒๔๔๙ รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการขั้นสุดท้ายที่จะลบล้างลักษณะพิเศษที่ยังปรากฏอยู่ในบริเวณเจ็ดหัวเมือง และดึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศโดยแท้จริง เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๘ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเสนอว่า รัฐบาลพร้อมแล้วที่จะเก็บภาษีอากรทั้งหมดในบริเวณเจ็ดหัวเมือง สมควรเลิกส่วยสาอากรที่พระยาเมืองเคยเก็บจากราษฎรตามขนบธรรมเนียมประเพณีเดิม เช่นส่วยต้นไม้เงินทองหรือส่วยกระดานเป็นต้น และเก็บค่าราชการแทนให้เหมือนกับส่วนอื่นของประเทศ ทั้งนี้โดยจะเพิ่มเบี้ยหวัดประจำปีให้แก่พระยาเมืองที่ยังมีตัวอยู่ "แต่เงินที่เพิ่มนี้เป็นพระราชทานให้แก่เฉพาะตัวพระยาเมืองเหล่านี้ ไม่เป็นการติดตำแหน่งต่อไปภายหน้า" [๘๖] ในปีต่อมากรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเสนอให้ยกบริเวณเจ็ดหัวเมืองนี้ขึ้นเป็นมณฑล และแยกออกเป็นสามเมืองเท่านั้น คือ ปัตตานี บางนราและยะลา มีข้าหลวงเทศาภิบาลประจำที่ปัตตานีและปลัดมณฑลสองคนประจำที่บางนราและยะลา [๘๗] พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย และทรงกะตัวข้าหลวงเทศาภิบาลคนแรกประจำมณฑลปัตตานีพระราชทานกรมหลวงดำรงราชานุภาพด้วย ซึ่งได้แก่พระยาศักดิ์เสนี ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเจ็ดหัวเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ และ ๒๔๔๗ นั่นเอง [๘๘]

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถดึงบริเวณเจ็ดหัวเมืองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศได้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ และ ๒๔๔๙ และระงับยับยั้งมิให้การที่พระยาแขกคบคิดขบถลุกลามขึ้นเป็นจลาจลได้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ และ ๒๔๔๕ แต่ก็มิได้ปรากฏว่ามณฑลปัตตานีจะมีความสงบ ทั้งนี้เพราะการที่รัฐบาลถอดยศฐาบรรดาศักดิ์พระยาเมือง โยคย้ายไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองอื่น ปลดเกษียณเป็นพระยาจางวางหรือยุบเมืองลงเป็นเพียงอำเภอเท่านั้น ไม่สามารถขบปัญหาขั้นพื้นฐานได้ในระยะสั้นและดังที่เจ้าพระยมราช (ปั้น สุขุม เคยเป็นพระยาสุขุมนัยวินิต) กล่าวไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๖ "เหตุการณ์ย่อมเกิดขึ้นมาแต่เหตุเล็ก ๆ น้อย ๆ แล้วรวมสุมกันขึ้นเป็นเหตุใหญ่" ทั้งนี้เพราะข้าราชการบางคน

> "ไม่ใคร่จะรฦกว่าเป็นเมืองแขก กิจการอย่างใดที่ทำได้ในมณฑลชั้นใน ตลอดจนการเก็บภาษีอากรก็เห็นเป็นไม่สำคัญ ต่างน่าที่ก็กวดขันเร่งรัดเอาแต่ได้ ฝ่ายสมุหเทศาภิบาลหรือเจ้าพนักงานท้องที่ไม่มีกำลังพอที่จะดึงดังขัดขวางไว้...การ

วางระเบียบรีดรัด การเพิ่มภาษีอากร การเร่งเร้าต่าง ๆ เป็นข้อที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชนถูกรบกวนอยู่เสมอ จึงทำให้ความนิยมนับถือเจ้าหน้าที่เสื่อมลง เมื่อมีใครมาหนุนหรือมีเหตุกระทบกระเทือนเข้าเล็กน้อยก็เลยหันเหไปได้ง่าย ยิ่งเป็นบุคคลที่มีชาติศาสนาแล้ว ก็ยิ่งเป็นการง่ายยิ่งขึ้น" (๘๙)

ฉะนั้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔ เป็นต้นมา บางครั้งบางคราวจึงมีเหตุการณ์เกิดขึ้นในมณฑลปัตตานีอันทำความไม่สบายใจให้กับรัฐบาลกลางที่กรุงเทพ ฯ ดูประหนึ่งว่าเรื่องพระยาแขกคบคิดขบถ ร.ศ. ๑๒๑ ยังหาได้สิ้นสุดลงไม่ และจุดประสงค์ระยะยาวที่กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงวางไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๙ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ในอันที่จะ "เพาะปลูกคนที่จะรับราชการในพื้นบ้านเมืองเหล่านี้ถึงว่าจะเป็นแขกต่างสาสนา ก็ให้มีน้ำใจและอัทยาไศรยเป็นไทยเช่นข้าราชการทั้งปวง" ยังมิได้ซึมซาบลงไปถึงหัวใจและความคิดของราษฎรทุกคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดื่มด่ำในพระราชประสงค์นี้

เตช บุนนาค

เชิงอรรถ

(๑) เตช บุนนาค "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. ๑๒๑", **สังคมศาสตร์ปริทัศน์** ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ มิถุนายน – สิงหาคม ๒๕๑๐, หน้า ๗๘ – ๘๖

(๒) เตช บุนนาค "ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ ร.ศ. ๑๒๑", **สังคมศาสตร์ปริทัศน์** ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ กันยายน – พฤศจิกายน ๒๕๑๑, หน้า ๖๗ – ๘๐

(๓) พระยาเกรียงไกรกระบวนยุทธ **ตำราปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๔๔๘–๒๔๔๙), เล่ม ๑, หน้า ๒๗๙ – ๒๘๓

(๔) กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่-หัว ชุดกระทรวงมหาดไทย (ม) ม.๑/๔๙ (ก) ปึก ๑ พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๑/๑๔ ๓๐ ธันวาคม ๒๔๔๔

(๕) เช่นเดียวกัน

(๖) ม. ๑/๔๙ (ก) ปึก ๑ พระสุรฤทธิ์ภักดี (แทนข้าหลวง) กราบทูลกรมหลวงดำรง-ราชานุภาพ โทรเลขที่ ๑ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕

(๗) ม. ๗/๔๙ พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ โทรเลขที่ ๖ ๒๓ มกราคม ๒๔๔๕

(๘) ม. ๑๕/๔๙ พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ โทรเลขที่ ๑๐ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕

(๙) ม. [illegible]/๔๙ (ก) ปึก ๑ พระยาสุขุมนัยวินิตถึงกระทรวงมหาดไทย โทรเลขที่ ๒๒๒ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕

(๑๐) ม. ๗/๔๙ กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระยาศักดิ์เสนี โทรเลขที่ ๒๕ ๒๖ มกราคม ๒๔๔๕

(๑๑) ม. ๗/๔๙ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๒๗๑/[illegible]๐๕๑๔ ๒๖ มกราคม ๒๔๔๕

(๑๒) ม. [illegible]๕/๔๙ กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระยาศักดิ์เสนี โทรเลขที่ ๔/๑๑๑๒๓ [illegible]๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕

(๑๓) ม. ๗/๔๙ พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๕

(๑๔) ม. [illegible]๕/๔๙ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ๑๓๓๒/๑๒๘๔๑ ๓๑ มีนาคม ๒๔๔๕

(๑๕) ม. [illegible]/๔๙ (ก) ปึก ๑ พระยาศรีสิงหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๒ มีนาคม ๒๔๔๕

(๑๖) ม. ๑/๔๕ (ก) ปึก ๑ พระยาสุขุมนัยวินิตถึงกระทรวงมหาดไทย โทรเลขที่ ๘ ๓ มีนาคม ๒๔๔๕

(๑๗) ม. ๗/๔๕ พระยาสุขุมนัยวินิตถึงกระทรวงมหาดไทย โทรเลขที่ ๑๕ ๑๗ มีนาคม ๒๔๔๕

(๑๘) ม. ๑/๔๕ (ก) ปึก ๑ พระยาสุขุมนัยวินิตถึงกระทรวงมหาดไทย โทรเลขที่ ๘ ๓ มีนาคม ๒๔๔๕

(๑๙) ม. ๑/๔๕ (ข) ปึก ๒ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๒๕/๒๘๕ ๖ เมษายน ๒๔๔๕

(๒๐) ประกาศเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๔๕ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๘ หน้า ๕๒๙

(๒๑) ม. ๖/๔๕ พระยาศรีสิงหเทพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไปรเวต ๕๐/๔๕๕ ๑๑ เมษายน ๒๔๔๕

(๒๒) ม. ๖/๔๕ การลับ จดหมายเหตุเรื่องจับหลวงรายาภักดี โดย พระยาสุขุมนัยวินิต ไม่ลงวันเดือนปี

(๒๓) ม. ๓/๔๕ กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ โทรเลขที่ ๗ ๓๐ เมษายน ๒๔๔๕

(๒๔) ม. ๑๐/๔๗ พระอนันต์สมบัติ ผู้ช่วยราชการเมืองสงขลากราบทูลกรมหมื่นสมมต-อมรพันธุ์ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๓๗

(๒๕) ม. ๒๓/๔๗ นายเปรมบุตรเจ้าพระยาสงขลาเมนและนายกันวงบุตรพระดำรงเทว-ฤทธิ ผู้ว่าราชการเมืองเทพากราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๓๘

(๒๖) ม. ๔๔/๒๐ พระวิจิตรวรสาส์นกราบทูลกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๓๙

(๒๗) ม. ๒๓/๔๗ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๖๙/๑๒๕๕๙ ๑๖ กรกฎาคม ๒๔๓๘

(๒๘) ม. ๒๓/๔๗ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่-หัว ไปรเวต ๒๖๒/๔๓๐๔๗ ๔ มีนาคม ๒๔๓๙

(๒๙) ในเหตุผลต่าง ๆ ที่ทำให้พระยาแขกมีความขัดเคืองใจนี้ กรมหลวงดำรงราชานุภาพมิได้ทรงนับการแยกตานีออกเป็นเจ็ดหัวเมืองในรัชกาลที่ ๒ และมิได้ทรงเอ่ยถึงการขบถหรือการคบคิดขบถต่าง ๆ โดยพระยาแขกทั้งหลายระหว่างรัชกาลที่ ๒ และ รัชกาลที่ ๕

(๓๐) ม. ๒๓/๔๗ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่-หัว ไปรเวต ๒๖๒/๔๓๐๔๗ ๔ มีนาคม ๒๔๓๙

(๓๑) เหมือนกัน

(๓๒) เหมือนกัน

(๓๓) ม. ๒๓/๔๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ไปรเวต ๑๘๗/๖๘๖ ๖ มีนาคม ๒๔๓๙

(๓๔) ม. ๑๓/๑๓ รายงานตรวจหัวเมืองปักษ์ใต้ ร.ศ. ๑๑๕ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๗ ธันวาคม ๒๔๓๙

(๓๕) ม. ๔๔/๒๐ พระยาสุขุมนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๑๓/๔๐ ๑๐ เมษายน ๒๔๔๑

(๓๖) เหมือนกัน

(๓๗) ดูเชิงอรรถเลขที่ ๔๑

(๓๘) ม. ๓/๔๗ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไปรเวต ๒๕๒/๖๖๓๕ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๔๓

(๓๙) หอจดหมายเหตุอังกฤษ ณ กรุงลอนดอน (Public Record Office, London) แฟ้มกระทรวงการต่างประเทศ (Foreign Office) F.O. 69/218 Swettenham - Marquess of Salisbury 17 Nov. 1898.

(๔๐) "the oppression and disturbance of the quietude of my people inhabiting Patani and leading to the destruction of my country."

(๔๑) "...to intervene between me as Rajah and Ruler of the State of Patani and His Majesty the King of Siam..." หอจดหมายเหตุอังกฤษ ณ กรุงลอนดอน (Public Record Office, London) แฟ้มกระทรวงอาณานิคม (Colonial Office) C.O. 273/274 Abdul Kadir. Kamaroedin Rajah of Patani - Swettenham 13 Aug. 1901

(๔๒) C.O. 273/274 Swettenham - Chamberlain Confidential 3 Sept. 1901.

(๔๓) C.O. 273/274 Jagong Rajah of Reman - Swettenham 10 Oct. 1901 และ Abdul Mottaleb Rajah of Sai - Swettenham 13 Oct. 1901.

(๔๔) "...bound themselves to make a united resistance to any forcible exhibition of authority on the part of the Siamese..." C.O. 273/274 Swettenham - Chamberlain Secret and Confidential 20 Nov. 1901.

(๔๕) ผู้เขียนไม่ได้เจอเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติเมื่อทำการค้นคว้าอยู่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ – ๒๕๑๐ แต่สถานทูตอังกฤษคิดว่ารัฐบาลไทยคงจะได้ข่าวเกี่ยวกับพระยาแขกกำลังคบคิดขบถจึงได้ส่งพระยาศรีสิงหเทพลงไปยังบริเวณแขกเจ็ดหัวเมือง F.O. 69/217 Archer - Lansdowne Confidential 22 Oct. 1901.

(๔๖) C.O. 273/274 Swettenham - Chamberlain Secret and Confidential 20 Nov. 1901 มีคำแปลหนังสือฉบับนี้ Rajah of Patani - Prince Damrong 24 Oct. 1901 ซึ่งหมายความว่าพระยาตานีได้เก็บสำเนาไว้ให้ล่ามถอดออกเป็นภาษาอังกฤษ แล้วส่งไปให้สเวทเทนนั่มเพื่อเป็นการร้องทุกข์โดยปริยาย หนังสือของพระยาตานีฉบับนี้ในภาษาไทยไม่ปรากฏในเอกสารของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ

(๔๗) เหมือนกัน

(๔๘) C.O. 273/274 Swettenham - Chamberlain Tel. 25 Oct. 1901.

(๔๙) C.O. 273/282 Rajah of Sai - Swettenham 26 Oct. 1901.

(๕๐) C.O. 273/274 Rajah of Patani - Swettenham 13 Aug. 1901 "...it will be *seen that my application, for the intervention and good* offices of Great Britain, has good grounds on which it is founded, and on which such application can be made to Great Britain or some other of the Great Powers either European or others."

(๕๑) C.O. 273/274 Swettenham - Chamberlain Confidential 3 Sept. 1901. "...to induce the King of Siam to consider what is possibly a serious state of affairs in these Northern States, and grant some *reasonable redress, it might* be of advantage to all concerned."

(๕๒) C.O. 273/274 Lucas (ปลัดกระทรวงอาณานิคม) — Foreign Office Secret 7 Oct. 1901.

(๕๓) F.O. 69/218 Marquess of Lansdowne (เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ) — Archer (อุปทูตอังกฤษ ณ กรุงเทพ ฯ) Tel. 11 Oct. 1901.

(๕๔) C.O. 273/274 Swettenham - the King of Siam Confidential 29 Oct. 1901.

(๕๕) F.O. 69/217 Archer - Lansdowne Confidential 13 Nov. 1901.

(๕๖) C.O. 273/274 The King of Siam - Swettenham Confidential 11 Nov. 1901.

(๕๗) C.O. 273/282 Swettenham - Chamberlain Secret 21 Jan. 1902 สเวทเทนนั้นส่งคำแปลภาษาอังกฤษร่าง "สัญญา" ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๔๔๔ ซึ่งพระยาแขกคงจะลอบส่งไปให้เช่นเคย

(๕๘) ม. ๓๗/๔๙ พระยาศรีสิงหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๔๔

(๕๙) ม. ๓๗/๔๙ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๑๕๖/๑๑๔๑ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๔๔

(๖๐) C.O. 273/274 Prince Damrong - Rajah of Patani 16 Dec. 1901.

(๖๑) C.O. 273/282 Swettenham - Chamberlain Secret 21 Jan. 1902.

(๖๒) C.O. 273/282 Rajah of Patani - Swettenham 21 Nov. 1901. "We will bear troubles with patience and keep peace in compliance with your counsel until our affairs are settled with justice."

(๖๓) C.O. 273/282 Rajah of Patani - Prince Damrong 23 Dec. 1901. "I beg that there should be no Kaluoung (Commissioner) in the State."

(๖๔) C.O. 273/274 Swettenham - the King of Siam Confidential 29 Oct. 1901.

(๖๕) ม. ๓/๔๙ กรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ โทรเลขที่ ๗ ๓๐ เมษายน ๒๔๔๕

(๖๖) F.O. 69/217 Archer - Lansdowne 30 Nov. 1901 Archer อ้างถึงหนังสือ Swettenham - Marquess of Salisbury 17 Nov. 1898. "I explained to him that this was impossible as long as Her Majesty was at amity with the King of Siam."

(๖๗) C.O. 273/274 Swettenham - Rajah of Patani 2 Sept. 1901 "I then advised you to endeavour to see the King of Siam as I felt sure His Majesty would redress any real grievances which exist. I can only repeat that advice now, and I cannot hold out any hope that His Majesty's Government will feel able to accede to the wish expressed in your letter."

(๖๘) C.O. 273/274 C.O. - Swettenham Tel. 10 Jan. 1902 "have fully recognised Siamese claims over doubtful Malay States on the understanding that no foothold in these states is given to any third power."

(๖๙) C.O. 273/282 Swettenham - Chamberlain Secret 21 Jan. 1902 "he must not expect the British Government to interfere between him and the Siamese."

(๗๐) ม. ๖/๔๕ พระยาสุขุมนัยวินิตถึงกระทรวงมหาดไทย โทรเลขที่ ๓ ๕ เมษายน ๒๔๔๕

(๗๑) ม. ๓๗/๔๕ พระยาศรีสิงหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๔๔

(๗๒) ม. ๑/๔๕ (ก) ปึก ๑ พระยาสุขุมนัยวินิตถึงกระทรวงมหาดไทย โทรเลขที่ ๘ ๓ มีนาคม ๒๔๔๕

(๗๓) ม. ๒๒/๔๕ พระยาสุขุมนัยวินิตถึงกระทรวงมหาดไทย โทรเลขที่ ๒๕๕ ๕ มีนาคม ๒๔๔๕

(๗๔) ม. ๑/๔๕ (ก) ปึก ๑ พระยาสุขุมนัยวินิตกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ โทรเลขที่ ๒๗๖ [illegible]๒ มีนาคม ๒๔๔๕

(๗๕) ม. ๑/๔๕ (ก) ปึก ๑ ขุนสุนทรธนศักดิ์เรียนพระยาศักดิ์เสนี ๑๕ มีนาคม ๒๔๔๕

(๗๖) ม. ๑/๔๕ (ก) ปึก ๑ พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๑๕ มิถุนายน ๒๔๔๕

(๗๗) ม. ๑/๔๕ (ข) ปึก ๒ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๘ กันยายน ๒๔๔๕

(๗๘) ม. ๒๐/๔๕ พระยาศรีสิงหเทพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ๖๕/๕๐[illegible] [illegible]๑ เมษายน ๒๔๔๖

(๗๙) ม. ๓/๔๕ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๓๕๗/[illegible]๓๑[illegible]๒ ๕ มีนาคม ๒๔๔๕

(๘๐) ม. ๓/๔๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๓๒๗/๑๕๖๘ ๘ มีนาคม ๒๔๔๕

(๘๑) ม. ๓/๔๕ กรมหลวงดำรงราชานภาพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ๑๙๕/๑๐๗๕ ๓๐ เมษายน ๒๔๔๕

(๘๒) ม. ๓/๔๕ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ๒๑๖/๑๑๔๓ ๓ พฤษภาคม ๒๔๔๕

(๘๓) ม. ๓/๔๕ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลกรมขุนสมมตอมรพันธุ์ ๒๔๐/๑๓๑๗ ๖ พฤษภาคม ๒๔๔๕ และ ๓๐๓/๑๕๘๖ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๔๕

(๘๔) ม. ๓/๔๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๖๐/๒๗๗ ๑๘ พฤษภาคม ๒๔๔๗

(๘๕) ม. ๑๙๒/๕๑ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่-หัว ๑๗๙/๖๔๙๕ ๒๘ กันยายน ๒๔๔๗

(๘๖) ม. ๑๐/๔๙ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่-หัว ๑๒๒/๔๙[illegible]๓ ๒๙ สิงหาคม ๒๔๔๘

(๘๗) ม. ๑/๔๙ (ข) ปึก ๒ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จ-พระเจ้าอยู่หัว ๑๑๙/๔๑๔๙ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๔๙

(๘๘) ม. ๑/๔๙ (ข) ปึก ๒ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ๗๖/๖๙๐ ๒๕ กรกฎาคม ๒๔๔๙

(๘๙) กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ชุดกระทรวงมหาดไทย (ม) ม. ๑๑/๖๑ เจ้าพระยายมราชกราบบังคมทูลพระบาท-สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๒/๑๔๖๒ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๖๖

วัฒนธรรม

การใช้แบบความคิดเรื่อง “วั[redacted]นธรรม” ในการพัฒนาประเทศ

คำว่า “วัฒนธรรม” ที่มีใช้กันในภาษาไทยแต่ต้นมาจนถึงปัจจุบัน เป็นคำหนึ่งซึ่งพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (สมัยที่ดำรงพระ[redacted]ศเป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร) ทรงมีส่วนสำคัญให้กำเนิดเกิดมีขึ้น และคำนี้ได้มีบทบาทในการพั[redacted]นาประเทศมาตั้งแต่แรกมีใช้ ซึ่งในสมั[redacted]นั้นเรียกกันด้วยสำนวนสมัยเก่าว่า การสร้างความเจริญแก่ประเทศชาติบ้านเมือง นับแ[redacted]เริ่มใช้คำนี้กันมาในภาษาไทยจนถึงวันนี้ก็นับได้ไม่น้อยว่า ๓๐ ปี สังเกตว่าทั้งความหมายและบทบาทของคำว่า ‘วัฒนธรรม’ ได้เปลี่ยนแปลงไปจนเกิดการสับสนพอสมควร และการใช้แบบความคิด (concept) เรื่อง “วัฒนธรรม” ในการพัฒนาประเทศก็ไม่ชัดเจนแน่นอนเหมือนเมื่อครั้งเริ่มใช้แบบความคิดนี้กันใหม่ ๆ เรื่องราวที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเป็นการเสนอสาระของปัญหาโดยสังเขป เพื่อการพินิจพิจารณากันต่อไป

ความหมา[redacted]ของ “วัฒนธรรม”

โดยทั่วไปมักจะปรากฏว่าผู้ที่ใช้คำ “วัฒนธรรม” จากความรู้ทางภาษาไทยฝ่ายเดียวนั้น ถ้าไม่นึกถึงความหมายตามที่กำหน[redacted]ไว้ในพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๘๕ (หรือก่อนหน้านั้น [redacted]ามพระราชบัญญัติบำรุงวั[redacted]นธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๘๓ และพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกทั้ง ๒ ฉบับ โดยใช้[redacted]ระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๘๕ แทน) ก็มักจะตีความจากการแยกศัพท์ เป็น ‘วัฒน’ (บาลี) กับ ‘ธรรม’ (สันสกฤต) แล้วยึดความหมาย[redacted]รง ๆ [redacted]ามตัวอักษร

(๑) ในความหมาย[redacted]ามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๘๕ (มาตรา ๔) ‘วัฒนธรรม’ หมายความว่า ‘ลักษณะที่แส[redacted]งถึงความเจริญง[redacted]กงาม ความเป็นระเบี[redacted]บเรียบร[redacted]ย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติ และศีลธรรมอันดีของประชาชน’ ถึงแม้ในปัจจุบันจะไม่ปรากฏชัดว่ามีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อีกต่อไปแล้ว แต่ความหมายของคำว่า ‘วั[redacted]นธรรม’ ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ยังมีอยู่ในหนังสือตำราเรียนสังคมศึกษาและคู่มือปฏิบัติและสอบเลื่อนชั้นข้าราชการกันทั่วไป สำหรับผู้มีชีวิตอยู่ทันเหตุการณ์สมัยที่เริ่มใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างจริงจังในระยะปี พ.ศ. ๒๔๘๕ – ๒๔๘๗ ถึง

แม้จะไม่สามารถจดจำถ้อยคำตามพระราชบัญญัติได้ครบถ้วนกระบวนความ ก็เข้าใจความหมายของ 'วัฒนธรรม' ของทางราชการไปในทางระเบียบข้อบังคับของทางตำรวจจับกุมผู้ฝ่าฝืนกินหมาก ไม่สวมหมวกและรองเท้า ฯลฯ หรือคำชักชวนทางวิทยุกระจายเสียงของทางราชการ ให้ปฏิบัติตนด้วยกิริยามารยาทอันดีงามถูกต้องตามที่ประกาศเป็นวัฒนธรรมแห่งชาติในโอกาสต่าง ๆ ของชีวิตความเป็นอยู่ประจำวัน

(๒) สำหรับผู้ที่มิได้ยืนยันความหมายตามพระราชบัญญัติของทางราชการ แต่สมัครใช้ความหมายทางบาลีสันสกฤต ถึงในสมัยนี้ก็เลือกตีความ 'วัฒนธรรม' ตามศัพท์ทำนองว่า 'คุณความดี **(ธรรม)** อันเจริญหรืองอกงาม **(วัฒน)**'(๑) ดังนั้นเมื่อใช้คำว่า 'วัฒน-ธรรม' ก็นึกถึงเรื่องอันเป็นสิ่งดีงามเท่านั้น เป็นทำนองคุณธรรมหรือลักษณะที่แสดงความเจริญไป โดยไม่จำเป็นจะต้องเหมือนระเบียบคำสั่งของทางราชการที่ว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติในยุค พ.ศ. ๒๔๘๕–๒๔๘๗ หรือตามคำประกาศแนะนำของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติซึ่งฟื้นฟูกันขึ้นใหม่ จนเป็นถึงระดับกระทรวงวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระ-ทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๗ สองครั้ง และ พ.ศ. ๒๔๙๙ สองครั้ง) ตามนัยนี้ก็สามารถจะใช้คำ 'วัฒนธรรม' วิเคราะห์วิจารณ์การกระทำของผู้คนได้ทุกชาติทุกภาษา โดยไม่ต้องจำกัดอยู่เฉพาะในความหมายและบทกำหนดทางราชการของไทย

(๓) ในสมัยปัจจุบัน บุคคลที่มิได้สนใจจะใช้ความหมายตามนัยที่ ๑ ก็ดี หรือนัยที่ ๒ ก็ดี ดังที่กล่าวมาแล้ว มักจะตีความ 'วัฒนธรรม' ว่าหมายถึง 'ขนบธรรมเนียมประเพณีหรือแบบอย่างของโบราณ' ด้วยเหตุฉะนี้ เมื่อเวลากล่าวว่าจะบำรุงรักษาวัฒนธรรม จึงมักหมายถึงการบำรุงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามที่มีมาแต่โบราณ หากมีการเปลี่ยนแปลงเป็นแบบอย่างสมัยใหม่ ก็วิตกว่าจะเป็นการสูญเสียวัฒนธรรม หรือสัญญลักษณ์ต่าง ๆ ของอดีตไป

ในหมู่ผู้ที่ตีความหมายของ 'วัฒนธรรม' เทียบกับความรู้ข้างต่างประเทศ ก็เข้าใจว่าคำนี้หมายอย่างเดียวกับคำว่า 'culture' ในภาษาอังกฤษ หรือคำเช่นเดียวกันในภาษาอื่นตามความหมายเช่นว่านี้ก็ยังมีทางเข้าใจแยกไปได้อีกเป็น ๒ นัย

(๔) ในหมู่ชาวต่างประเทศที่เป็นสามัญชนคนธรรมดา เมื่อใช้คำว่า 'culture' มักหมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นแบบอย่างมารยาทความประพฤติและรสนิยมของชนชั้นสูง หรือผู้มีการศึกษาสูง มีความซาบซึ้งในศิลปะ วรรณคดี ฯลฯ ที่ยกย่องกันมาช้านาน ในความหมายนี้ พอจะเทียบได้กับความหมายตามนัยที่ ๒ และ ๓ ของคำว่า 'วัฒนธรรม' ใน

ภาษาไทยที่ใช้กันอยู่ขณะนี้ แต่ไม่ถึงกับเน้นเรื่องประเพณีทั้งหลายทั่วไปของโบราณทั้งหมด มักมุ่งแต่เพียงด้านพุทธิปัญญา และแบบอย่างของผู้ดีชั้นสูงเป็นสำคัญ

(๕) แต่ในหมู่ชาวต่างประเทศสมัยใหม่ที่เป็นนักวิชาการ โดยเฉพาะในแขนงวิชาทางสังคมศาสตร์ เมื่อใช้คำว่า 'culture' ก็มักใช้ตามความหมายที่กำหนดไว้ในวิชามานุษยวิทยา (anthropology) เป็นปฐม และวิชาสังคมวิทยา และวิชาอื่น ๆ ในสังคมศาสตร์รับใช้สืบต่อกันมาจนเป็นสากลทั่วไปในหมู่ผู้รู้ผู้เรียน ตามนัยนี้ คำว่า 'culture' หมายถึง 'แบบอย่างการดำรงชีวิตของกลุ่ม ซึ่งสมาชิกเรียนรับถ่ายทอดกันไปด้วยการสั่งสอนอบรมทั้งทางตรงและอ้อม' หรือหมายความง่าย ๆ ว่า แบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชนกลุ่มหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่งเท่านั้น ไม่ว่าในทัศนะของผู้อื่นจะเห็นเป็นความเจริญงอกงามหรือความเลวทรามต่ำช้า ไม่ว่าแบบอย่างนั้นจะยืนยงคงมาช้านานหรือเพิ่งเกิดมีขึ้น ฯลฯ ก็ตาม ถ้าตราบใดคนที่อยู่ร่วมกันในกลุ่มนั้นเห็นดีเห็นชอบที่จะเป็นอยู่กันด้วยชีวิตแบบนั้นแล้ว นั่นก็คือ 'culture' ของเขากลุ่มนั้น ด้วยเหตุฉะนี้ จึงสามารถพูดกันอย่างมีความหมายชัดเจนไม่เคลือบแคลงกันได้ถึง 'youth culture' 'Hippy culture' ฯลฯ[๒]

เนื่องจากชาวไทยที่มีความรู้อย่างข้างฝรั่งอยู่บ้าง หากถือว่าคำ 'วัฒนธรรม' ที่มีใช้กันอยู่ในภาษาไทยนั้น บัญญัติไว้ให้มีความหมายใกล้เคียงหรือตรงกันกับคำว่า 'culture' ของภาษาต่างประเทศ เมื่อมีความจำเป็นจะต้องใช้คำนี้ไม่ว่าภาษาใดภาษาหนึ่ง ก็มักแปลเป็นคำเทียบเคียงกันเสมอ ความหมายของคำ 'วัฒนธรรม' ในภาษาไทย จึงมีได้เป็นถึง ๕ นัย ดังที่พรรณนามานี้

ปัญหาที่เกิดจากการใช้ความหมายไม่ตรงกัน

การใช้คำเดียวกันด้วยความหมายคนละอย่าง เกิดขึ้นจากความเข้าใจหรือเจตนาที่ต่างกัน และความเข้าใจหรือเจตนาที่ต่างกันนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลสมัย ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อต่างคนเข้าใจหรือยืนยันที่จะใช้ความหมายกันคนละอย่าง โดยมิได้ร่วมพิจารณาหรือหาข้อตกลงร่วมกันตามความเหมาะสมจำเป็นของเหตุการณ์และยุคสมัย และความวุ่นวายสับสนเกิดขึ้นเมื่อมีการสนทนาอภิปรายในโอกาสเดียวกัน หรือในการพยายามหาทางแก้ไขปัญหาเดียวกัน เช่น ปัญหาของเรื่อง 'วัฒนธรรม' ในการพัฒนาประเทศในสมัยปัจจุบันนี้

เมื่อ ๓๐ ปีก่อนที่เกิดมีคำว่า 'วัฒนธรรม' ขึ้นมาใหม่ ๆ ในภาษาไทย ปัญหาเรื่องความหมายสับสนยังไม่มี เพราะเริ่มใช้กันด้วยพระราชบัญญัติของทางราชการ และเสริมความหมายกันด้วยระเบียบข้อบังคับ คำสั่งแนะนำต่าง ๆ จนเข้าใจความหมายกันได้ด้วยการ

ปฏิบัติ ในสมัยนั้นไม่มีปัญหาว่าการกินหมากเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยหรือไม่ เพราะกฎหมาย (เท่าที่ประชาชนคนธรรมดาเข้าใจกัน) บอกไว้ชัดว่าไม่ใช่ และอะไรอื่นใดก็ตามหากไม่มีประกาศคำสั่งของทางราชการให้เป็นวัฒนธรรมของชาติแล้วก็ไม่เรียกว่าเป็นวัฒนธรรม ถ้ามีข้อสงสัยข้องใจประการใดก็ขอให้สำนักหรือสภาวัฒนธรรมตัดสิน เมื่อชี้ขาดลงมาอย่างใดแล้วก็เป็นยุติ ด้วยเหตุเช่นนี้ ชาวบ้านที่แต่งงานอยู่กินกันจะสร้างครอบครัว ถึงจะกระทำไปถูกต้องตามธรรมเนียมประเพณีแต่โบราณของท้องถิ่นแล้ว ก็ยังอาจได้ชื่อว่าไม่มีวัฒนธรรม เพราะมิได้ทำให้ถูกต้องตามประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ เรื่องกำหนดการพิธีสมรสของคนไทย (๑๙ มีนาคม และ ๑๒ เมษายน ๒๔๘๖) เรื่องการปฏิบัติของผัวเมีย (๑๐ มีนาคม ๒๔๘๖) เรื่องวัฒนธรรมของผัวเมีย (๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๗) ดังนี้เป็นต้น กล่าวได้ว่าในระยะ พ.ศ. ๒๔๘๓ หรือ ๒๔๘๕–๒๔๘๗ คำว่า 'วัฒนธรรม' ในภาษาไทยมีความหมายแน่นอนชัดเจนได้อย่างเดียว คือตามที่ทางราชการกำหนด

แต่ความหมายในภาษามิได้เกิดหรือคงตัวอยู่ได้เพราะใคร ผู้ใดกำหนดเท่านั้น หากย่อมเป็นไปตามความนิยมของผู้ใช้และกาลเวลาด้วย ถึงแม้คำว่า 'วัฒนธรรม' เอง ก็เคยได้ทราบมาว่า พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เมื่อสมัยที่ดำรงพระยศเป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากรขณะนั้น ก็ทรงลองบัญญัติเป็น 'พฤติธรรม' ให้ลองใช้ก่อน แต่ไม่เป็นที่นิยมกัน จึงเปลี่ยนมาเป็น 'วัฒนธรรม' ภายหลัง ส่วนความหมายจะทรงประสงค์ให้ตรงกับคำว่า 'culture' ของฝรั่ง หรือจะให้มีความหมายเฉพาะอย่างไทย ๆ ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังที่ปรากฏต่อมาภายหลังกับคำ 'วัฒนธรรม' นั้น ความข้อนี้ไม่ชัดเจนแก่ผู้เขียน แต่อย่างไรก็ดี ในระยะหลัง พ.ศ. ๒๔๘๗ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในระยะที่สงครามโลกครั้งที่ ๒ ใกล้จะยุติ จนถึงระยะหลังสงครามอีกพักหนึ่ง เรื่องของ 'วัฒนธรรม' ตามประกาศของทางราชการก็ซบเซาไป แต่คำว่า 'วัฒนธรรม' ติดอยู่แล้วในภาษาไทย

ในระยะต่อมานั้น ความหมายของคำที่เดิมทางราชการยืนยันกำหนดแต่ผู้เดียวก็เริ่มจะกลายไป ในส่วนที่ 'วัฒนธรรม' หมายถึง 'คุณความดีอันเจริญ' นั้น ผู้รู้ทางบาลีทั้งหลายย่อมไม่ขัดข้องที่จะใช้คำนี้ต่อไป และเมื่อสังเกตว่า แบบอย่างประเพณีของโบราณหลายอย่าง ซึ่งรัฐบาลสมัยหนึ่งอาจจะไม่ชอบนั้น เมื่อพิจารณากันจริง ๆ แล้ว แท้ที่จริงก็เป็นของที่ดีงามและเจริญ ถ้าเช่นนี้แล้ว 'วัฒนธรรม' ก็ย่อมแปลว่าเป็นประเพณีอันดีงามได้ ถึงจะไม่ทันสมัยอย่างสากลก็ตามที และความหมายนี้ดูจะเป็นที่คนทั่วไปเข้าใจและยึดถือใช้กันมาจนปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการฟื้นฟูเรื่อง 'วัฒนธรรม' ตามแบบราชการ ด้วยประกาศและคำแนะนำต่าง ๆ ของสภาและกระทรวงวัฒนธรรมแห่งชาติ ในระยะที่สองประมาณระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๕ – ๒๕๐๐ นั้น ก็ได้มีการยืนยันความหมายของคำว่า 'วัฒนธรรม' กันอีกว่า "คำว่า 'วัฒนธรรม' นี้ไม่ได้บัญญัติขึ้นใช้ในภาษาไทยเพียงเพื่อเป็นคำแปลให้ขนานกับคำว่า culture ในภาษาอังกฤษเท่านั้น หากมีความมุ่งหมายที่สูงกว่านั้นคือ เราบัญญัติคำนี้ขึ้นพร้อมกับการจัดตั้งสถาบัน คือสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อดำเนินการส่งเสริม รักษาและปรับปรุงจิตใจ ระเบียบประเพณี รวมทั้งวรรณกรรม ศิลปกรรมและวัฒนธรรมฝ่ายหญิงของเราให้ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้น เมื่อเราเห็นความจำเป็นในเรื่องนี้มากขึ้น ถึงกับออกกฎหมายตั้งเป็นกระทรวงขึ้น และได้แบ่งรูปวัฒนธรรมออกเป็นส่วน ๆ ตามประกาศพระราชกฤษฎีกาด้วย ก็ยิ่งเห็นได้ว่า **คำว่าวัฒนธรรม ในภาษาไทยนั้น มีที่มาเป็นทางราชการจึงควรพิจารณาความหมายซึ่งเป็นทางราชการตามด้วยบทกฎหมายและหน่วยงานที่ตั้งขึ้น**" (๓)

เป็นอันว่า ในภาษาไทยนับแต่เริ่มมีการใช้คำ 'วัฒนธรรม' กันอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยประมาณ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๐ นั้น ยืนยันกันเสมอเมื่อมีโอกาส ว่าความหมายนั้นจะต้องให้ใช้อย่างทางราชการกำหนด และเนื่องจากผู้ที่จะต้องรับรู้และรับคำสั่งประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ไปปฏิบัติย่อมได้แก่ข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่สงสัยว่าเมื่อจะใช้คำ 'วัฒนธรรม'เมื่อใด ก็ย่อมต้องปรึกษาตัวบทกฎหมายต่าง ๆ เสียก่อน และสิ่งหนึ่งซึ่งเคยเป็น 'วัฒนธรรม' อยู่วันก่อน หากต่อมามีกฎหมายประกาศยกเลิกเสียก็เป็นอันไม่ใช่ 'วัฒนธรรม' อีกต่อไป ในการใช้ตามความหมายเช่นนี้ประชาชนคนธรรมดาเป็นอันว่าไม่มีทางมีวัฒนธรรมของตนเองได้เลย

ในข้อที่ยืนยันว่า คำว่า 'วัฒนธรรม' ไม่ได้บัญญัติขึ้นใช้ให้เป็นคำแปลขนานกับคำว่า 'culture' หากยึดถือข้อเตือนจำนี้อย่างเคร่งครัดก็จะไม่สามารถแปลเทียบคำกันได้เลยจากภาษาต่างประเทศ เพราะถึงแม้ว่าคำ culture ในภาษาต่างประเทศเองก็มีความหมายต่างกันอยู่สำหรับสามัญชนและนักวิชาการ แต่กระนั้นแล้วก็ยังไม่มีความหมายใดที่จะให้ตรงกับคำ 'วัฒนธรรม' อย่างที่ทางราชการไทยบัญญัติไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะไม่มีกฎหมายต่างประเทศทำหน้าที่บัญญัติความหมายของคำนี้ไว้อย่างกฎหมายไทย

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า หากจำเป็นจะต้องคิดเทียบ เข้าใจเทียบ หรือแปลเทียบทุกครั้งที่ต้องใช้คำว่า culture จะทำอย่างไร และผู้ที่ต้องใช้เทียบเช่นนี้ ก็มีไม่น้อยที่เป็นผู้เกี่ยวข้องอยู่ในราชการ นอกจากนั้นก็ยังมีนักวิชาการแผนใหม่ ๆ อีกหลายฝ่ายที่ต้องใช้

แบบความคิดเรื่อง 'วัฒนธรรม' นี้ในการทำงาน ไม่ว่าจะในการถอดความคิดเห็นมาจากแหล่งผู้รู้ชาวต่างประเทศ หรือในการติดต่อทางวิชาการกับตัวผู้รู้ชาวต่างประเทศเองก็ดี หากไม่มีคำไทยซึ่งพออนุโลมความหมายให้คล้อยตามที่ใช้กันเป็นสากลได้ ก็เห็นจะต้องทับศัพท์ของเขาไว้ตลอดเวลา ซึ่งการทับศัพท์นี้ถ้าเลี่ยงได้ วิสัยไทยก็ไม่อยากจะทำ

การเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๐๐ คือการซบเซาอีกครั้งหนึ่งของคำ 'วัฒนธรรม' ตามความหมายของทางราชการ หากจะถือว่าวัฒนธรรมมีได้เท่าที่ทางราชการจะกำหนดเท่านั้นแล้วไซร้ ก็คงจะต้องกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ระยะนั้นมาจนบัดนี้ วัฒนธรรมประจำชาติไทยไม่ค่อยจะมี สโมสรวัฒนธรรมทั้งหลายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็หมดวัฒนธรรมไปตาม ๆ กัน เพราะขาดแรงผลักดันจากเบื้องบน ส่วนชาวบ้านซึ่งไม่ค่อยเคยมีวัฒนธรรมแบบที่ราชการกำหนดก็คงไม่มีอีกต่อไป แต่ก็คงไม่ทุกข์ร้อนอะไร

ผู้ที่ทุกข์ร้อนกลับกลายเป็นฝ่ายนักวิชาการทั้งหลาย ซึ่งประสบปัญหาขัดข้องทั้งล่องทั้งขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่สมัครจะใช้แบบความคิดเรื่อง 'วัฒนธรรม' นี้ให้เป็นประโยชน์ได้ในแง่เปรียบเทียบกับสากล เมื่อในสมัยต้องใช้ตามที่ทางราชการกำหนดก็เคยวุ่นวายใจมาแล้วเพราะใช้ในแง่เปรียบเทียบไม่ได้ ครั้นมาในสมัยที่ราชการไม่คาดคั้นแล้วก็ยังติดขัดอีก เพราะความหมายตามความเข้าใจและเจตนาเดิมยังหลงเหลืออยู่ในหมู่ข้าราชการ ซึ่งต้องท่องต้องสอบเรื่องนี้กันมาหลายเพลานัก จะเสนอความคิดเห็นอย่างใดในเรื่องนี้ หากไม่มีผู้คัดค้าน เพราะยืนยันความหมายแบบไทย ราชการก็อาจไม่สนใจไยดี ด้วยว่าไม่มีนโยบายจากเบื้องบนสนับสนุน ฉะนั้นจึงทำก็ได้ ไม่ทำก็ได้

อาจจะกล่าวได้ว่าในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ มา มิได้มีการใช้คำว่า 'วัฒนธรรม' ลดน้อยไปกว่าแต่ก่อนเลย เพียงแต่สามารถใช้กันได้อย่างเสรีมากขึ้น ไม่ต้องถูกจำกัดอยู่เฉพาะในความหมายของทางราชการ เหตุที่ทำให้ต้องใช้ถ้อยคำสำนวนเกี่ยวกับ 'วัฒนธรรม' มากขึ้นก็เพราะในระยะหลัง ๆ นี้ได้มีผู้สังเกตการสังสรรค์ระหว่างวัฒนธรรม (คือแบบอย่างการดำรงชีวิตของแต่ละหมู่เหล่า) กันมากยิ่งขึ้น จากการพัฒนาคมนาคมสื่อสารทั้งภายในและระหว่างประเทศ การเลียนแบบอย่างความประพฤติการกระทำจากวัฒนธรรมต่างด้าวที่เข้ามากับสื่อมวลชนก็ดี นักท่องเที่ยวก็ดี ผู้เชี่ยวชาญที่ปรึกษาก็ดี กับอุปกรณ์วัสดุที่เข้ามาในรูปของการช่วยเหลือจากต่างประเทศก็ดี กับหนังสือตำราและกิริยามารยาทของคนไทยที่ไปศึกษาเล่าเรียนมาจากอารยธรรมสากลก็ดี ทั้งหลายเหล่านี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จากแบบอย่างชีวิตไทยที่เคยเป็นมาแต่โบราณกาล เมื่อใดการเปลี่ยนนั้นให้ประโยชน์พอใจก็มิได้มีการทักท้วงอย่างใด แต่เมื่อไรการเปลี่ยนนั้นขัดตาขัดใจก็จะมีการห่วงใยถึงวัฒนธรรมไทยและประเพณีอันดีงามกันขึ้นมา

เป็นอันว่า จากสภาพเหตุการณ์ที่ผันแปรไปเองโดยไม่มีใครควบคุมบังคับกำหนดได้ ความสนใจที่จะใช้คำ 'วัฒนธรรม' ก็มีอยู่ได้เองโดยอัตโนมัติ แต่ความหมายที่ดูท่าว่าจะกลายไปในช่วงท้ายนี้ มุ่งถึง "ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของไทยแท้แต่โบราณ" มากกว่าความหมายอย่างอื่น และผู้ที่ห่วงใยสนใจจะฟื้นฟูทะนุบำรุงวัฒนธรรม ก็เพ่งเล็งที่ขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะในด้านเครื่องแต่งกาย เครื่องใช้ไม้สอย ที่อยู่อาศัย มารยาทความประพฤติ ความสัมพันธ์ของหญิงกับชาย ผู้ใหญ่กับผู้น้อย เจ้านายกับลูกน้อง พระกับฆราวาส ฯลฯ รวมถึง ศาสนา ศิลปะ วรรณคดีทั้งหลายทั้งมวล และไม่จำกัดเฉพาะธรรมเนียมประเพณีของผู้ดีชั้นสูงของสังคมเท่านั้น แม้แต่ประเพณีชาวบ้านก็สนใจจะฟื้นฟู โดยไม่มีความรู้สึกกระดากอายขายหน้านานาอารยประเทศอย่างที่ทางราชการไทยสมัยหนึ่งเคยละอายอีกต่อไป เพราะอย่างน้อยก็รู้และรับกันทั่วไปว่า ประเพณีท้องถิ่นช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวอันเป็นอุตสาหกรรมสำคัญอย่างหนึ่งของไทยในยุคพัฒนา

พอจะประมวลสรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดจากการใช้ความหมายไม่ตรงกันของคำว่า 'วัฒนธรรม' ในปัจจุบันมีดังนี้

(๑) ถึงแม้ทางราชการจะไม่ยืนยันให้ใช้ความหมายของคำ 'วัฒนธรรม' เป็นเฉพาะอย่างที่กำหนดด้วยกฎหมายอีกต่อไป แต่ผู้ที่เคยคุ้นกับคำสั่งเช่นนั้นมา โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการ และนักเรียนนักศึกษาที่ต้องเรียนเรื่อง 'วัฒนธรรม' ตามความหมายในพระราชบัญญัติ ก็ยังคงยืนยันความเข้าใจในหมวดหมู่ของวัฒนธรรมตามที่เคยแบ่งไว้ในประกาศ ซึ่งไม่แน่ว่าจะช่วยให้เกิดความเข้าใจสามารถวิเคราะห์เหตุการณ์และสภาพวัฒนธรรมตามความเป็นจริงของชีวิตได้หรือไม่

(๒) บุคคลทั่วไป โดยเฉพาะในหมู่นักสื่อสารมวลชนที่วิตกกังวลกับการหลั่งไหลเข้ามาของอิทธิพลวัฒนธรรมตะวันตก เมื่อเรียกร้องให้ฟื้นฟูวัฒนธรรม ซึ่งไม่ต้องการให้หมายความอย่างในสมัยสร้างชาติไทยให้เป็นมหาอำนาจด้วย 'วัฒนธรรมหมวกและรองเท้า' แต่ให้หมายถึงการเก็บรักษาฟื้นฟูขนบธรรมเนียมประเพณีของโบราณ ความคิดความต้องการอย่างนี้ถึงจะมีคุณค่าทางจิตใจอย่างไรก็ตาม แต่ในสภาพที่ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในโลกได้เปลี่ยนแปลงไปมากมาย เพราะผลก้าวหน้าของประยุกต์วิทยา และอุตสาหกรรม โอกาสที่จะให้กลับคืนไปสู่ธรรมเนียมประเพณีอันดีงามอย่างโบราณนั้นอาจหาได้ยากเต็มที่ เพราะมีปัจจัยที่ไม่เอื้ออำนวยมากนักที่หลั่งไหลเข้ามากับประยุกต์วิทยาและอุปกรณ์ความสะดวกสบายสมัยใหม่ รวมทั้งกับวิธีการเศรษฐกิจ ปกครอง ฯ แบบอารยะที่เรียกร้องกันทั้งหลายนั้น

(๓) ในการพัฒนาประเทศอย่างมีแผน ด้วยการใช้นักวิชาการเสนอความคิดความเห็น นักวิชาการเข้าใจความหมายของ 'วัฒนธรรม' ตามข้อตกลงยอมรับในวงวิชาการสากลด้วยกัน แต่จะต้องเสนอความหมายนี้แก่ผู้อื่นที่เป็นข้าราชการผู้จะอนุมัตินโยบาย ซึ่งเข้าใจไปในความหมายหนึ่ง แก่ผู้ที่เป็นประชาชนที่จะมีส่วนในการพัฒนาและรับผล ซึ่งเข้าใจไปในอีกความหมายหนึ่ง โอกาสที่ผู้อื่นจะเข้าใจและให้การสนับสนุนแก่นักวิชาการได้ก็ยิ่งมีอยู่น้อยลงไปอีก และทำให้ประโยชน์ของนักวิชาการในการพัฒนาประเทศดูเป็นที่สงสัย

หากความสับสนที่เกิดขึ้นนี้มิใช่มีในเรื่องสลักสำคัญ ก็คงไม่เป็นปัญหาให้ต้องพิจารณาอะไรกันอีกต่อไป แต่เนื่องจากเรื่อง 'วัฒนธรรม' เป็นเรื่องสำคัญ ไม่ว่าจะใช้ในความหมายไหน ไม่ว่าจะเป็น "ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ฯลฯ" หรือ "ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามแต่โบราณ" หรือ "แบบอย่างการดำรงชีวิตของหมู่เหล่า" สิ่งเหล่านี้ย่อมสำคัญแก่ชีวิตทั้งสิ้น แต่ถึงกระนั้นหากทุกคนถือได้ว่าเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องความพอใจของแต่ละบุคคลและหมู่คณะ วัฒนธรรมย่อมเป็นไปตามอัตโนมัติวิสัย มิใช่เกิดขึ้นเพราะใครกำหนดหรือบังคับ ถ้าเช่นนั้นก็ไม่มีความจำเป็นอะไรที่จะต้องไปกระทำ และการเปลี่ยนแปลงไปโดยอัตโนมัติก็ไม่ควรต้องทำให้ผู้ใดเดือดร้อนกังวล แต่ถ้าถือว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้บางทีเป็นผลเสียหายแก่ส่วนรวม และอยู่ในวิสัยที่พอจะควบคุมแก้ไขได้ จะหยิบยกมากระทำการก็จำเป็นจะต้องเข้าใจกลไกและความหมายของเรื่องเช่นนี้ให้ชัดเจนพอสมควร มิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการกระทำที่หวังดีแต่เกิดผลร้ายโดยไม่เจตนาได้

การกระทำต่าง ๆ ทั้งหลายของทางราชการที่ประกาศไว้ว่าเป็นส่วนของแผนพัฒนาประเทศ คือการกระทำอย่างจงใจที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างที่เชื่อและเรียกกันว่าการพัฒนา ซึ่งที่แล้วมามุ่งแต่เรื่องเศรษฐกิจ แต่ผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้นย่อมสะท้อนทางสังคมและวัฒนธรรมได้เสมอ การพัฒนาประเทศจึงย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมด้วยไม่ว่าในความหมายใด

วัฒนธรรมคือแบบอย่างการดำรงชีวิต

วัฒนธรรม ในความหมายที่เป็นแบบอย่างการดำรงชีวิตของชนหมู่ใดหมู่หนึ่งนั้น ก่อนที่จะเป็นแบบเป็นอย่างขึ้นได้ จะต้องมีการปฏิบัติคล้อยตามกันในหมู่คนจำนวนมากพอสมควรจนปฏิบัติตามกันไปทั้งกลุ่ม และมีการปฏิบัติสืบเนื่องต่อกันไปเป็นเวลานานพอสมควร จนปรากฏเป็นแบบอย่างให้เห็นได้ชัดเจนแน่นอน หากหมู่ชนที่เป็นเจ้าของด้วยการร่วมกันปฏิบัติตามแบบอย่างความประพฤติการกระทำ ความคิดและความเชื่อที่รวมกัน

เป็นแบบแผนของชีวิต หรือวัฒนธรรมของหมู่คณะนั้นติดต่อกันไปเป็นเวลาช้านาน ไม่ติดใจที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนความประพฤติการกระทำ ฯลฯ นั้น ก็กลายเป็นธรรมเนียมประเพณี และถ้าประเพณีต่าง ๆ นั้น ทำตามกันมาแสนนาน จนสืบย้อนขึ้นไปหาจุดเริ่มต้นไม่ได้ เพราะมีมาแต่โบราณนานเต็มที วัฒนธรรมนั้นก็จะประกอบด้วยทุกสิ่งที่เป็นประเพณียั่งยืนสืบทอดกันมาทั้งสิ้น และประเพณีต่าง ๆ นั้น ก็คงยึดถือกันมาเพราะผู้ปฏิบัติพอใจร่วมกัน ว่าเป็นสิ่งดีงามสนองความประสงค์ และให้ประโยชน์ที่ตนต้องการ มิฉะนั้นแล้วก็คงไม่ปฏิบัติสืบต่อกันมาช้านานอย่างนั้น

ส่วนที่ว่าวัฒนธรรมจะเป็นลักษณะความเจริญหรือไม่ก็สุดแต่ว่าใครจะพิจารณา ผู้ปฏิบัติเองคงรู้สึกว่าเป็นความเจริญเสมอ เพราะอย่างน้อยก็ได้ช่วยการดำรงชีวิตของหมู่ตนกันมาได้ ในสภาพที่ประดิษฐ์ขึ้นมาเหนือสภาพธรรมชาติลุ่น ๆ ของสิงห์สาราสัตว์ทั่ว ๆ ไป เรียกได้ว่า 'วัฒนธรรม' ที่ตนปฏิบัติอยู่นั้นทำให้ตนเจริญเป็นมนุษย์ขึ้นมาเหนือกว่าสัตว์ได้ แต่ลักษณะเดียวกันนั้นถ้าให้ชนหมู่อื่นพิจารณา หากเขาชื่นชมยินดีนับถือ เขาก็จะยกย่องว่าเจริญเท่าหรือเจริญกว่าที่หมู่เขามีอยู่เอง หากเขาไม่เห็นดีเห็นงามคล้อยตามประโยชน์ของวัฒนธรรมนั้น เขาก็อาจตัดสินเอาว่าไม่เจริญเท่าของเขาหรือถึงกับไม่เจริญเลย แม้แต่ตัวผู้เป็นเจ้าของวัฒนธรรมนั้นเอง เมื่อเวลาล่วงไปและความต้องการจำเป็นของชีวิตเปลี่ยนไปก็อาจเห็นเองว่าของที่ตนเคยพอใจว่าเจริญดีงามแล้วมาบัดนี้เจริญน้อยไป ทำให้เจริญขึ้นกว่าอีกได้ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดวัฒนธรรมกันด้วยเกณฑ์ความเจริญนั้น จึงเป็นเรื่องนานาจิตตํ หาเกณฑ์มาตรฐานร่วมกันได้ยาก เพราะ 'ความเจริญ' เป็นคำคุณค่าคล้าย 'ความดี' 'ความงาม' ซึ่งเป็นนามธรรมที่จับให้มั่นคั้นให้อยู่ในกรอบกำหนดกฎเกณฑ์เดียวกันทั้งสากลโลกไม่ได้ จะกำหนดได้ก็แต่ด้วยความพอใจยินดีของแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มเท่านั้น

แต่แบบอย่างการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น ย่อมประกอบขึ้นด้วยระเบียบกฎเกณฑ์การกระทำนานาประการที่กำหนดกิจกรรมทุกอย่างของชีวิต การกระทำบางอย่างต้องทำอยู่เป็นประจำทุกวันเวลา เพื่อให้ชีวิตอยู่รอดตลอดไปจนอายุขัย เช่นการกินนอนพักผ่อนเคลื่อนไหว การกระทำบางอย่างทำไปเพื่อให้ชีวิตของพันธุ์มนุษย์อยู่รอดไม่สิ้นสูญ ได้แก่การสืบพันธุ์และการอยู่ร่วมกันในกลุ่มเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเสนอสนองประโยชน์กันเป็นสังคม การกระทำบางอย่างถึงไม่ทำก็คงไม่ตาย แต่ถ้าทำแล้วได้รับความรื่นรมย์พอใจมากขึ้นเป็นพิเศษ มีความสุขสำราญมั่นคงในจิตใจ ก็กำหนดเป็นแบบอย่างไว้ปฏิบัติกันเป็นครั้งคราวนานทีปีหน และในกระบวนการกระทำทั้งหลายที่ชีวิตของคนที่อยู่ร่วมกันในกลุ่มนั้นปฏิบัติอยู่ บางอย่างก็ถือกันว่าสำคัญมาก บางอย่างก็สำคัญพอประมาณ บางอย่างทำ

เสมอจนเคยชินเห็นเป็นธรรมดาไม่มีเวลามานึกคิดเห็นเป็นสำคัญ ฯลฯ แต่รวมแล้วทุกอย่างที่ทำไปนั้นก็มีแบบแผนกำหนดไว้ให้ทั้งสิ้น ตราบเท่าที่ทำตาม ๆ กันไปในกลุ่มที่ร่วมกันเป็นสมาชิกอยู่

แบบแผนของการกระทำ หรือพฤติกรรมที่ยึดถือร่วมกันในกลุ่ม ตั้งแต่การกระทำที่เล็กน้อยดูไม่สลักสำคัญ เช่น ท่าทางนั่ง นอน ยืน เดิน กิน อยู่ ฯลฯ ประจำวันไปจนถึงการกระทำที่เป็นเรื่องใหญ่โต มีพิธีรีตองนานปีทีหน ระดับชาติหรือประเทศ เช่น พิธีบรมราชาภิเษก ฯลฯ รวมเข้าด้วยกันเป็น 'วัฒนธรรม' ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ 'วัฒนธรรม' ในความหมายที่เป็นแบบอย่างการดำรงชีวิต จึงรวมเรื่องที่กว้างขวางกว่าธรรมเนียมประเพณีของโบราณเท่านั้น

ส่วนต่าง ๆ ของวัฒนธรรม

"วัฒนธรรม" ที่เป็นแบบแผนการกระทำของการดำรงชีวิตกลุ่มนั้นพิจารณาในแง่หนึ่ง อาจแบ่งได้เป็นแบบแผนที่เกี่ยวกับ

๑. การทำและใช้วัตถุสิ่งของเครื่องมือเครื่องใช้

๒. กิริยามารยาท การประพฤติปฏิบัติ

๓. ความคิดความเชื่อ

อาจกล่าวอย่างเผิน ๆ ได้ว่า แบบแผนสามประเภทนี้ย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา และส่วนที่เปลี่ยนได้ง่ายที่สุด คือส่วนที่เกี่ยวกับการทำและใช้วัตถุสิ่งของ ส่วนที่เปลี่ยนได้ยากที่สุด คือ เรื่องความคิดความเชื่อ

หรืออาจจะพิจารณาขยายความเป็นอีกทางหนึ่งได้ว่า ส่วนต่าง ๆ ของวัฒนธรรมนั้น แบ่งออกได้เป็นหมวดหมู่พฤติกรรม (หรือ สถาบัน) ที่สำคัญ ๆ คือ

๑. ประยุกต์วิทยา

๒. เศรษฐกิจ

๓. การจัดระเบียบหรือกลุ่มสังคม

๔. การควบคุมสังคม

๕. การพักผ่อน หรือ ศิลปะการละเล่น

๖. ศาสนา และปรัชญา

ในส่วนทั้ง ๖ นี้ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้จากง่ายไปหายากโดยลำดับ กล่าวคือ การเปลี่ยนประยุกต์วิทยาหรือเครื่องมือเครื่องใช้นั้น เกิดได้ง่ายและเร็ว การเปลี่ยนวิธีการจัดระเบียบหรือสังคม เช่นเรื่องของครอบครัว หรือชนชั้นนั้นยากขึ้น และการเปลี่ยนศาสนาและปรัชญายากที่สุด เมื่อพิจารณากันในระดับของทั้งกลุ่มร่วมกัน

วัฒนธรรมใหญ่ และ วัฒนธรรมย่อย

กลุ่มใหญ่ทั้งกลุ่มที่ยึดถือแบบแผนพฤติกรรมดำรงชีวิตเดียวกันโดยไม่ผิดเพี้ยนนั้น กล่าวได้ว่ามีวัฒนธรรมเดียวกันตลอด แต่ถ้ากลุ่มมีขนาดกว้างขวางเกินไป แบบแผนพฤติกรรมในเรื่องเดียวกันอาจผิดแผกแตกต่างกันไปได้บ้างเป็นกลุ่มน้อยกลุ่มย่อย ในลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมใหญ่ได้แบ่งไปเป็นวัฒนธรรมย่อย ซึ่งมีสาระใหญ่ของแบบแผนคล้ายกันอยู่ แต่มีความแตกต่างไปในรายละเอียดปลีกย่อย เช่น ภาษาถิ่น หรือขนบธรรมเนียมประเพณี การละเล่น นิทาน หรือ ความเชื่อ ฯลฯ ท้องถิ่น รวมเป็นวัฒนธรรมย่อย เมื่อเทียบกับวัฒนธรรมใหญ่ของทั้งประเทศ

วัฒนธรรมย่อยเกิดได้จากการขยายตัวของกลุ่มเดิม ซึ่งแยกย้ายห่างไกล ขาดการคมนาคมใกล้ชิดกับกลุ่มต้นกำเนิด ไปอยู่ในสภาพภูมิประเทศแวดล้อมต่างกัน ทำให้ต้องสร้างดัดแปลงแบบแผนพฤติกรรมใหม่ให้สอดคล้องเป็นประโยชน์ หรือจากการติดต่อหยิบยืมจากวัฒนธรรมอื่น ซึ่งอยู่ใกล้เคียง ตัวอย่าง เช่น ในวัฒนธรรมของกลุ่มไทย ซึ่งใช้ภาษาหลักเดียวกัน มีสมาชิกของกลุ่มวัฒนธรรมไทยอยู่ทั่วไปตั้งแต่แคว้นอัสสัมของอินเดีย กลุ่มไทยใหญ่ในพม่า กลุ่มไทยต่าง ๆ ในมณฑลยูนนานของจีนตอนใต้ ในเวียดนามเหนือ ในลาว และในเขตประเทศไทยปัจจุบันที่กระเส็นกระสายไปถึงในเขตมลายูด้วยเล็กน้อย กลุ่มไทยทั้งหลายนี้ ได้ชื่อว่าอยู่ร่วมในวัฒนธรรมใหญ่ของไทยด้วยกัน แต่ก็มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปเป็นวัฒนธรรมย่อยกลุ่มต่าง ๆ และอยู่ใกล้วัฒนธรรมอื่นที่ใดก็หยิบยืมลักษณะบางอย่างจากวัฒนธรรมอื่นนั้นมาผสม เช่น ไทยใหญ่ซึ่งอยู่ใกล้พม่า ก็มีลักษณะอักษรและศิลปะบางอย่างคล้ายพม่า ไทยน้อยทางใต้ใกล้เขตมลายูก็มีลักษณะบางอย่างของวัฒนธรรมมลายูเข้ามาปน เช่น ศิลปะการละเล่น ฯลฯ

เท่าที่กล่าวมานี้ พิจารณาวัฒนธรรมย่อยที่แยกขยายมาจากวัฒนธรรมใหญ่เดียวกัน

แต่วัฒนธรรมย่อยยังมีความหมายแตกต่างไปได้อีกนัยหนึ่ง โดยเฉพาะในเขตประเทศสมัยใหม่ ซึ่งมีพรมแดนครอบคลุมผู้คนหลายชาติหลายภาษา ที่นับว่าเป็นพลเมืองร่วมกันของประเทศทั้งสิ้น ความต่างชาติต่างภาษานี้ ก็คือความต่างวัฒนธรรมนั่นเอง และมิใช่เป็นความแตกต่างแบบท้องถิ่นปลีกย่อยไปจากวัฒนธรรมแม่บทเท่านั้น แต่เป็นคนละวัฒนธรรมกันทีเดียว 'วัฒนธรรมย่อย' ในลักษณะนี้ ถ้าจะให้ถูกต้องชัดเจนจริงก็ควรจะต้องเรียกว่า 'วัฒนธรรมกลุ่มน้อย' ซึ่งเป็นแบบอย่างการดำรงชีวิตของกลุ่มที่เรียกกันว่า 'ชนกลุ่มน้อย' นั่นเอง

'วัฒนธรรมย่อย' ที่ผิดเพี้ยนไปจากวัฒนธรรมใหญ่ก็ดี หรือ "วัฒนธรรมกลุ่มน้อย" ที่ไม่เหมือนกับวัฒนธรรมกลุ่มใหญ่ก็ดี จะพบมีอยู่ในประเทศชาติขนาดใหญ่เสมอ ไม่ว่า

จะเป็นประเทศเก่าหรือประเทศใหม่ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีประชากรเป็น ๓ กลุ่มวัฒนธรรมใหญ่ ๆ คือ ฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่มีอังกฤษ สกอต เวลซ์ และไอริช และสหรัฐอเมริกาเอง ก็ประกอบด้วยผู้คนจากวัฒนธรรมต่าง ๆ ของยุโรปแม้กระทั่งเอเชียและแอฟริกา ในกรณีของประเทศใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่กำหนดเขตแดนกันตามข้อตกลงของมหาอำนาจอาณานิคมเดิม ซึ่งถือความสะดวกทางภูมิศาสตร์และเขตอำนาจการบริหารเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมของกลุ่มประชากร ก็จะยิ่งปรากฏว่าในเขตประเทศใหม่ ๆ นั้นมีวัฒนธรรมย่อยหรือวัฒนธรรมกลุ่มน้อยปะปนกันอย่างมากในประชากรของประเทศ ทำให้เป็นปัญหาในการสร้างและพัฒนาประเทศอย่างสำคัญ

การพัฒนาประเทศคือการเปลี่ยนแปลงแบบชีวิต

'การพัฒนา' ก็เป็นคำใหม่ในภาษาไทยในความหมายที่ใช้เข้าใจกันแพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน เป็นคำที่แพร่หลายหลัง พ.ศ. ๒๕๐๐ เพราะรัฐบาลของคณะปฏิวัติใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา โดยที่เริ่มใช้คำนี้กันอย่างกว้างขวางในด้านการเศรษฐกิจ ความเข้าใจของคนทั่วไปเมื่อนึกถึงการพัฒนาประเทศจึงมักเข้าใจไปในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ว่าเป็นวิธีการสร้างรายได้ของประชาชาติให้สูงขึ้น การพัฒนา ซึ่งตามศัพท์หมายถึงการเจริญขึ้น จึงเป็นเรื่องของการมีเงินทองจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น ซึ่งวัดกันได้ด้วยตัวเลขและปริมาณ

คำว่า 'พัฒนา' มีที่ใช้กันแพร่หลายอีกก็จากวงการสหประชาชาติ ซึ่งได้พูดถึงการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนา จนกระทั่งเปลี่ยนจากคำว่า 'ด้อยพัฒนา' เพราะมีผู้รังเกียจว่าเป็นคำเหยียดหยาม มาเป็นคำว่า 'กำลังพัฒนา' แต่ถึงกระนั้นเมื่อต้องตกลงกันให้แน่นอนแล้ว ก็ไม่มีผู้ใดต้องการให้ใช้ในความหมายว่าเป็นความเจริญทางจิตใจ ซึ่งไม่มีประเทศใดยอมรับว่าตนไม่พัฒนา เป็นอันว่าให้ถือเอาความเจริญทางวัตถุเป็นเกณฑ์สำคัญแล้วก็หันไปวัดกันด้วยรายได้ประชาชาติต่อคนกันอีกเป็นมาตรฐาน

ในความหมายเช่นนี้ 'การพัฒนาประเทศ' กลายเป็นเรื่องเศรษฐกิจไปเสียแทบทั้งสิ้น ถึงแม้ต่อมาจะขยายไปพูดถึงการพัฒนาสังคม (ในแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๐–๒๕๑๔) และในโอกาสอื่น ๆ จะได้เอ่ยถึงการพัฒนาการศึกษา การพัฒนาการเมือง ฯลฯ บ้างก็ตาม แต่ก็ไม่แน่ใจกันนักว่า การพัฒนาต่าง ๆ นั้นจะให้หมายถึงอะไรแน่ และจะใช้เกณฑ์วัดเป็นตัวเลขและปริมาณกันได้เสมอไปหรือไม่

การพัฒนาประเทศ หากหมายถึงการทำให้ประเทศเจริญขึ้น น่าจะหมายถึงความเจริญในหลาย ๆ ทาง ไม่ใช่แต่ทางเศรษฐกิจอย่างเดียว และตามความหมายที่แฝงอยู่ในคำว่า 'พัฒนา' ก็คงต้องเริ่มต้นจากว่า สภาพที่เป็นอยู่เดิมนั้นยังไม่เจริญเป็นที่พอใจ มีทางทำให้เจริญขึ้นได้อีก และการพัฒนา คือ การทำให้เจริญขึ้นอย่างตั้งใจและมีแผน ในแง่นี้การพัฒนาก็คือการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง คือเปลี่ยนจากสภาพที่ยังไม่เป็นที่พอใจนักให้เป็นที่พอใจขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ถ้าเป็นเรื่องของประเทศ ก็จะต้องเปลี่ยนแปลงหลายเรื่องหลายอย่าง

ในประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ การพัฒนาประเทศมักหมายถึงการสร้างความมั่นคงของประเทศและการอยู่ร่วมกันของคนในชาติที่เพิ่งอุบัติใหม่ ในสภาพเช่นนี้ บางทีประเทศใหม่มีความห่วงใยที่จะให้ประชากรทุกส่วนยินดียอมรับความเป็นชาติประเทศเดียวกัน ถึงกับยอมทุ่มเททรัพยากรมาพัฒนาความคิดความรู้สึกในด้านการเมืองการปกครอง จนละเลยสภาพทางเศรษฐกิจ เช่นที่อินโดนีเซียได้ประสบมา และที่พม่าก็ห่วงใยกังวลอยู่ตลอดมาจนทุกวันนี้ ประเทศอย่างมาเลเซีย ถึงจะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจดีอยู่แต่แรกและมิได้ละเลยการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ก็พบว่าปัญหาพัฒนาการเมืองในหมู่ชน ๓ ชาติภาษา คือ มลายู จีน และอินเดียที่ประกอบเป็นประชากรของประเทศนั้น เป็นเรื่องใหญ่และยากยิ่งกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศใหม่ ๆ ทางแอฟริกามีปัญหาพัฒนาการเมืองเบื้องต้น คือสร้างความสามัคคีในประเทศเป็นงานใหม่กันอยู่แทบทั้งสิ้น โดยยังมิพักต้องคิดถึงการพัฒนาในด้านสิทธิ ความเสมอภาค ความยุติธรรม ฯลฯ ในการเมืองเป็นระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ประชาธิปไตยอย่างไรต่อไปอีกเป็นขั้นถัดไป

สำหรับในประเทศเก่าที่พอจะมั่นใจในความสามัคคีของประชากรในประเทศแล้ว เพราะเป็นประเทศที่มีประชากรร่วมวัฒนธรรมเดียวกันหมดก็ดี หรือเพราะประชากรทั้งหลายถึงจะแบ่งเป็นวัฒนธรรมย่อย หรือวัฒนธรรมกลุ่มน้อยอยู่ แต่มีความเข้าใจในความเป็นพลเมืองของประเทศร่วมกันอย่างแน่นแฟ้นแล้วก็ดี การพัฒนาในด้านการเมืองของประเทศเช่นนี้ หากจำเป็นต้องมี ก็จะเป็นเรื่องการปรับปรุงสิทธิหน้าที่ทางการปกครองให้มีความเสมอภาคยุติธรรมยิ่งขึ้น หรือเป็นเรื่องทำกลไกของการเมืองการปกครองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แม้จะเป็นประเทศเก่าหรือใหม่ก็ตาม หากฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำที่เรียกตามเกณฑ์สหประชาชาติได้ว่า อยู่ในสภาพด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ถึงจะจำเป็นหรือต้องการพัฒนาการเมืองการปกครองอย่างไรก็ดี ก็ต้องพยายามพัฒนาเศรษฐกิจด้วย เพื่อความกินดีอยู่ดีขึ้นของประชากรของประเทศ แต่การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้หมายความ

ถึงการเพิ่มผลผลิตจากกระบวนการผลิตที่มีอยู่แล้วเท่านั้น แต่อาจต้องเพิ่มประเภทของสิ่งผลิต เช่น เพิ่มการผลิตพืชสินค้าจากพืชบริโภคพื้นฐาน เพิ่มอุตสาหกรรมจากกสิกรรม เพิ่มระบบการค้า การเงิน การธนาคาร ฯลฯ เปลี่ยนแปลงเครื่องมืออุปกรณ์และวิธีการ รวมทั้งปรับนิสัย ความประพฤติ ทัศนคติ และคุณค่าที่เคยนิยมยึดถือกันมาแต่โบราณที่อาจไม่เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นใหม่ของยุคพัฒนา

การพัฒนาเศรษฐกิจก็ดี การพัฒนาการปกครองก็ดี ย่อมมีผลสะท้อนในความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ของบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคม แบบอย่างการแบ่งปันแลกเปลี่ยนและบริโภค ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ย่อมเปลี่ยนไปจากลักษณะที่เคยชินมา ถ้าสมัยก่อนชาวไร่ชาวนาผลิตพืชผลหลักเพื่อบริโภคเองเป็นสำคัญ มีเหลือจึงขาย แต่ต่อมาผลิตพืชสินค้าเพื่อขายเป็นสำคัญ แล้วเอารายได้ไปซื้อหาอาหารบริโภค การค้าขายก็กลายเป็นจุดหมายหลัก ซึ่งต้องการความรู้ ไหวพริบ ชำนาญ หากเป็นการผลิตขนาดใหญ่ก็ต้องการทุนและความสามารถในการประกอบการ การแข่งขัน การเสี่ยง มีความคุ้นเคยกับการตลาด ฯลฯ มิฉะนั้นแล้วก็ต้องเสียประโยชน์ให้แก่พ่อค้าคนกลาง หรือผู้ซื้อปลายทางที่มีเล่ห์เหลี่ยมและอำนาจควบคุมตลาดได้มากกว่า หากการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้คนฉลาดมีอำนาจและความมั่งคั่งสมบูรณ์ขึ้น แต่คนโง่กลับจนลง ก็เป็นความยากลำบากหรือความเกลียดชังรังเกียจในกลุ่มสังคมที่ต่างกันนั้นได้ หากการเพิ่มผลผลิตหมายถึงการสร้างอุตสาหกรรมขึ้นจากสภาพเดิมของเศรษฐกิจที่ไม่มีอุตสาหกรรมอยู่ หรือมีแต่น้อยมาก วิธีการของอุตสาหกรรมต้องใช้ทุนและแรงงานในลักษณะที่ต่างจากกสิกรรมแบบเพื่อการยังชีพเท่านั้นของชาวชนบทส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจแบบเดิม ผู้ที่เป็นเจ้าของทุน กับผู้ที่เป็นเจ้าของแรงงานมักจะมาจากคนละชั้นของสังคม มีพื้นฐานความรู้การศึกษา ความเป็นอยู่ และทัศนคติต่อโลกและชีวิตต่างกัน เมื่อต้องมีความสัมพันธ์กันขึ้นก็อาจมีการขัดแย้งผลประโยชน์กันได้เสมอ จากส่วนตัววงแคบไปเป็นส่วนรวมวงกว้าง จากนายจ้างกับลูกจ้างรายบุคคล เป็นสมาคมนายจ้างกับสหพันธ์กรรมกร ฯลฯ หากกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องและระบบภาษีอากรมิได้สอดคล้องกับสภาพความจริงที่จำเป็นและเหมาะสม ก็จะเกิดการขัดแย้งและกระทบกระทั่งกันได้อย่างรุนแรงภายในสังคม อีกประการหนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจย่อมหมายถึงการขยายพาณิชย์และอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เกิดสภาพชีวิตความเป็นอยู่แบบเมือง และในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาตินั้น วัฒนธรรมเมืองไม่เคยเหมือนกับวัฒนธรรมชนบท และวัฒนธรรมเมืองในแบบก่อนมีอุตสาหกรรมก็ไม่เหมือนกับวัฒนธรรมเมืองในแบบที่มีอุตสาหกรรม ชีวิตความเป็นอยู่ในเมืองสมัยใหม่ถึงจะมีความสะดวกสบายทางวัตถุและประยุกต์วิทยามากก็จริง แต่ในด้านความสัมพันธ์

ระหว่างบุคคลแล้ว มีแต่ความผิวเผินและตึงเครียด ลักษณะเช่นนี้เป็นผลโดยตรงจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดสังคมเมือง ในขณะเดียวกันเมื่อเมืองพัฒนาก็ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายถ่ายเทในชนบท มีการเปลี่ยนแปลงในชีวิตของชุมชน และความสัมพันธ์ของบุคคลตามมาเช่นกัน การพัฒนาสังคมเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ที่เป็นผลสะท้อนของการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเป็นงานสำคัญที่ต้องทำควบคู่กันไป

แต่การพัฒนาเศรษฐกิจจะได้ผลสำเร็จ ให้ผู้คนทำการผลิตด้วยวิธีการใหม่ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จำเป็นที่จะต้องฝึกฝนให้ความรู้และอบรมคุณค่าใหม่ ๆ ที่จำเป็นเหมาะสมกับสภาพชีวิตที่เศรษฐกิจพัฒนา ด้วยเหตุนี้การพัฒนาการศึกษา โดยปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการให้ความรู้ในโรงเรียนอย่างเป็นรูปแบบทางการก็ดี หรือการให้ความรู้ด้วยสื่อมวลชนและการศึกษาต่อเนื่องนอกโรงเรียนก็ดี จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ต้องหมายว่า ความรู้ที่ให้กันนั้นเป็นความรู้ที่เข้ากับเรื่องราวความจำเป็นของชีวิตผู้เรียนและประเทศชาติสังคมของเขา สามารถทำให้ผู้เรียนเข้าใจและแก้ไขปัญหาของชีวิตปัจจุบัน และเตรียมรับปัญหาของอนาคตได้ การพัฒนาการศึกษาในความหมายเช่นว่านี้ จึงจะเป็นการพัฒนาที่แท้จริง

ในยุคของการพัฒนา ซึ่งเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลง ย่อมต้องคาดหมายการเปลี่ยนแปลงและขัดแย้งในระบบคุณค่าที่ยึดถือกันอยู่ คนรุ่นเยาว์ที่ได้เล่าเรียนความรู้ใหม่ได้รับอิทธิพลจากคุณค่าใหม่ ๆ ซึ่งคนรุ่นอาวุโสกว่าอาจไม่เคยชินหรือยินดีด้วย ก็เป็นชนวนของความบาดหมางระหว่างรุ่นอายุได้ ยิ่งกว่านั้นในสภาพที่มีการเคลื่อนย้ายถ่ายเทได้มากในสังคม และชีวิตมีลักษณะเป็นแบบสังคมเมืองมากขึ้น ซึ่งไม่เอื้ออำนวยการควบคุมความประพฤติของบุคคลด้วยการดูแลเอาใจใส่ของญาติมิตรคนรู้จัก ทำให้เกิดปัญหาการประพฤตินอกแบบนอกธรรมเนียมได้ง่ายเป็นธรรมดา และยิ่งมีประยุกต์วิทยาให้ความสุขสำราญต่าง ๆ แก่ชีวิต ชาวเมืองส่วนใหญ่ก็คงเหินห่างจากศาสนาและศีลธรรมกันได้สะดวกดายขึ้น สรุปแล้วก็คือว่า การเปลี่ยนแปลงในด้านนี้ อาจนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการพัฒนาความรู้สึกนึกคิดและจิตใจในด้านการศาสนาและศีลธรรมให้สอดคล้องกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ด้วย

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ การพัฒนาประเทศจึงกินความกว้างขวางถึงการพัฒนาหลาย ๆ เรื่องที่ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน นอกจากการพัฒนาเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาเป็นอุทธาหรณ์แล้ว ปัจจุบันนี้ก็ได้ยินการพัฒนาเรื่องอื่น ๆ อีกหลายอย่าง เช่น การพัฒนาสาธารณสุขและอนามัย การพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง การพัฒนาชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ฯลฯ รวมความได้ว่า การพัฒนาประเทศนั้นมีงานให้ทำกันมากมายหลายเรื่อง ซึ่ง

ล้วนแล้วแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบอย่างการดำรงชีวิตไปจากที่เคยทำ และเคยชินกันมาทั้งสิ้น

ในสภาพของการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เกิดมีขึ้นเพราะการพัฒนานี้ มีปัญหาว่าจะรักษาวัฒนธรรมดั้งเดิมของประเทศไว้ได้ในระหว่างการพัฒนานี้หรือไม่ หรือว่าจะต้องปล่อยให้เลยตามเลย ไม่สามารถที่จะเก็บรักษากันอีกต่อไป

วัฒนธรรมกับการพัฒนาประเทศ

ถ้าวัฒนธรรมหมายถึงแบบอย่างการดำรงชีวิตของกลุ่ม และการพัฒนาประเทศหมายถึงการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นในเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในชีวิตความเป็นอยู่ของคนที่รวมกันเป็นประเทศ การเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนานี้ก็ย่อมทำให้แบบอย่างการดำรงชีวิตของคนในประเทศนั้นเปลี่ยนไป ไม่ว่าแบบอย่างการดำรงชีวิตนั้นจะเป็นเนื้อเดียวกันตลอดมาแต่โบราณกาล คือ เป็นวัฒนธรรมเดียวกันอันเก่าแก่ หรือจะเป็นแบบอย่างต่างกันไปเป็นวัฒนธรรมย่อยหรือวัฒนธรรมกลุ่มน้อยอยู่ก่อนในตอนแรก

การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประเทศชาติสมัยใหม่ หมายถึงการยอมรับความเป็นพลเมืองร่วมกัน ซึ่งอาจทำได้ง่ายขึ้นถ้ารับใช้ภาษาประจำชาติร่วมกัน มีศาสนาและขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ร่วมกัน ตามหลักนี้ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ในประเทศไทยจะเป็นพลเมืองของประเทศได้เพรียบพร้อมขึ้น หากรู้และใช้ภาษาไทยได้อย่างทั่วถึง ร่วมนับถือศาสนากับประชากรส่วนใหญ่ และร่วมมีขนบธรรมเนียมประเพณีของคนส่วนใหญ่ในประเทศชาติ ถ้าชาวเขาและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ทั้งหลายทำได้อย่างนั้นสนิท วัฒนธรรมชาวเขาและวัฒนธรรมกลุ่มน้อยต่าง ๆ ก็จะหมดไป มีแต่วัฒนธรรมไทยเหมือนกันหมด การพัฒนาการปกครองด้วยการสร้างวัฒนธรรมประจำชาติเช่นนี้ อเมริกาทำมาแล้ว ถึงแม้จะไม่ลบร่องรอยความแตกต่างทั้งหลายได้หมดก็ตาม พม่าในระยะหลังได้รับเอกราชจากอังกฤษใหม่ ๆ ก็สร้างประเทศด้วยการให้ชนกลุ่มน้อยทั้งหลายในประเทศรับภาษา การแต่งกาย และประเพณีของวัฒนธรรมพม่าไปใช้ให้มากขึ้น ซึ่งเป็นชนวนความบาดหมางระหว่างวัฒนธรรมกลุ่มต่าง ๆ พอสมควร แม้แต่ประเทศไทยเองในระยะสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็เคยบังคับใช้วัฒนธรรมประจำชาติแก่ประชากรกลุ่มน้อยในภาคต่าง ๆ ของประเทศมาบ้าง เช่นในเรื่องภาษาและเครื่องแต่งกายในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีภาษา ศาสนา การแต่งกายและประเพณีส่วนใหญ่ค่อนไปทางวัฒนธรรมของประเทศข้างเคียง ในปัจจุบันถึงแม้การพัฒนาการปกครองในหมู่ชนกลุ่มน้อยจะไม่ใช้วิธีการแบบบังคับ แต่เน้นในด้านบริการและโน้มน้าวจิตใจ เช่น

ให้บริการด้านการเรียนการศึกษาตามมาตรฐานของประชากรส่วนใหญ่ ผลสุดท้ายถ้าพัฒนาสำเร็จก็เป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมกลุ่มน้อยนั่นเอง

แม้แต่ในหมู่ผู้ร่วมวัฒนธรรมเดียวกันแล้วตลอดมา การพัฒนาการศึกษาที่ให้ความรู้ความคิดในวิทยาการสมัยใหม่ของโลกสากล ถ้าทำได้ทั่วถึงทั้งประเทศ ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบอย่างความรู้ความคิดและการดำรงชีวิตของคนในประเทศเช่นกัน และการแพร่ของความรู้ความคิดแบบใหม่ ๆ ของสากลนี้ มิได้ต้องอาศัยแต่การศึกษาในโรงเรียนทางเดียว หากแพร่ไปกับการคมนาคม และการค้าพาณิชย์ได้อย่างง่ายดาย โดยอาศัยสื่อมวลชนหรือการพักผ่อนหย่อนใจ ใช้สอยวัตถุสิ่งของที่ซื้อขายกันอยู่ทั่วไป ถึงแม้การศึกษาและคมนาคมในส่วนที่เป็นชนบทอาจไม่แพร่หลายทั่วถึง และด้วยเหตุนั้น การเปลี่ยนแปลงในแบบอย่างการดำรงชีวิตอาจเกิดช้า แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่เกิดเลย สำหรับในส่วนที่เป็นเมือง และศูนย์การพาณิชย์อุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งการศึกษาทันสมัยขั้นสูง และการติดต่อกับโลกภายนอกอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงในแบบอย่างการดำรงชีวิตก็ยิ่งมีมากและเร็วขึ้น

แต่การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายในวัฒนธรรมที่เกิดจากการพัฒนาด้านต่าง ๆ นั้น ย่อมไม่เกิดมากเสมอกันในทุกส่วนของวัฒนธรรม ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าส่วนที่เป็นวัตถุและวิธีการ อาจรับเอาของใหม่มาเปลี่ยนใช้ได้ง่ายกว่าการรับความคิดความเชื่อศาสนา และปรัชญา เพราะฉะนั้นชนกลุ่มน้อยที่รับภาษาของชนกลุ่มใหญ่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะรับเอาส่วนอื่น ๆ ของวัฒนธรรมกลุ่มใหญ่ทุกอย่างด้วย และวัฒนธรรมประจำชาติที่รับเอาอิทธิพลของวัฒนธรรมต่างด้าวเข้ามา ก็มิได้หมายความว่าจะกลายเป็นวัฒน-ธรรมต่างด้าวไปโดยสิ้นเชิง เพราะส่วนที่ลึกซึ้งเปลี่ยนช้าและยากของวัฒนธรรมเดิมจะคงอยู่ต่อไปอีกได้นาน หรือสุดท้ายอาจจะไม่เปลี่ยนเป็นอื่นเลย ส่วนเดิมกับส่วนใหม่ที่มาผสมกันนี้ จะทำให้เกิดลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมนั้นได้เสมอ เช่นที่วัฒนธรรมไทยได้ประสบมาแล้วตลอดเวลาที่หยิบยืมจากวัฒนธรรมอื่น ๆ เสมอมามิได้ขาด ไม่ว่าจะเป็นเพียงวัตถุสิ่งของเครื่องใช้ภายนอก เช่น ถ้วยชามแบบสังคโลกจากจีน หรือความคิดความเชื่อ เช่น พุทธศาสนาจากอินเดียในสมัยก่อน หรือน้ำอัดลมกับประชาธิปไตย จากวัฒนธรรมตะวันตกในสมัยหลัง

นอกจากนั้น การหยิบยืมจากวัฒนธรรมอื่นนั้นย่อมทำได้ง่ายในแหล่งที่มีการติดต่อเคลื่อนย้ายถ่ายเทกับโลกภายนอกได้สะดวก เช่นในบริเวณที่เป็นเมืองใหญ่และศูนย์คมนา-คม ยิ่งเป็นเมืองหลวงที่มีการติดต่อทุกด้านกับต่างประเทศอยู่เสมอ วัฒนธรรมของชาวเมืองก็ยิ่งมีลักษณะเป็นสากลได้มากและง่าย

การรับเอาแบบอย่างวัฒนธรรมภายนอกเกิดได้มากและเร็วเป็นพิเศษในยุคของการพัฒนา เพราะการพัฒนาที่เจตนาทำคือการเปลี่ยนแปลงอย่างรีบเร่งและจงใจ ในสภาพของการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วนี้ ย่อมมีปัญหาของการปรับสภาพทั้งร่างกายและจิตใจของผู้คนให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ หากปรับสภาพได้ถูกต้องเหมาะสมและทันกับเหตุการณ์ก็ไม่เกิดความวุ่นวายสับสนและขัดแย้งเท่าไรนัก ชีวิตมีความสุขสงบได้ถึงแม้แบบอย่างการดำรงชีวิตจะเปลี่ยนไป แต่ถ้าปรับสภาพไม่ทันก็จะเกิดความหวั่นไหวไม่มั่นคง การเปลี่ยนแปลงไปจากแบบอย่างชีวิตที่เคยชินสะดวกสบาย ทำให้เกิดความว้าวุ่นเสียดายของเดิม และไม่พอใจกับสิ่งใหม่ ๆ ในส่วนที่ดูเป็นโทษมากกว่าคุณ ในยามเช่นนี้ย่อมเกิดมีปัญหาวุ่นวายในเรื่องของวัฒนธรรม

นโยบายเกี่ยวกับวัฒนธรรมในการพัฒนา

ในสมัยที่เริ่มมีคำว่า 'วัฒนธรรม' ใช้ในภาษาไทยเป็นครั้งแรก ถึงแม้ขณะนั้นจะยังไม่ใช้คำว่า 'พัฒนา' กันอย่างในสมัยนี้ สองสิ่งนี้ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมาแต่ต้น นโยบายวัฒนธรรมของรัฐบาลสมัยนั้นชัดเจนถึงขนาดว่า การสร้างความเจริญให้แก่ชาติบ้านเมืองคือการสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นมาด้วยกฎหมาย ในแง่นี้ถึงพระราชบัญญัติจะกำหนดความหมายของคำไว้อย่างไรก็ตาม เนื้อแท้แล้วก็คือการสร้างแบบอย่างการดำรงชีวิตนั่นเองให้แก่ประชาชนพลเมืองไทย แต่เป็นแบบอย่างที่รัฐบาลเห็นดีเห็นงาม และจะให้ประชาชนรับไปใช้ปฏิบัติด้วยอำนาจกฎหมายบังคับ หรือด้วยประกาศระเบียบของหน่วยราชการที่ประชาชนต้องกระทำตามโดยปริยาย หากต้องการติดต่อสัมพันธ์กับทางราชการ ความตั้งใจเด็ดเดี่ยวของทางราชการที่จะดำเนินการตามนโยบายวัฒนธรรมตามแบบที่ราชการกำหนดนั้น ถึงกับทำให้เกิดการตำหนิเหยียดหยามขนบธรรมเนียมประเพณี และศิลปะที่เป็นเนื้อแท้ของวัฒนธรรมไทยแต่ดั้งเดิมบางอย่างว่าล้าหลังไม่เจริญอารยะจะเป็นที่ขายหน้านานาชาติเขา ดังที่ปรากฏในบทความข้อเขียนของบุคคลชั้นผู้นำของรัฐบาลหลายครั้งหลายคราของสมัยนั้น(๔) นโยบายวัฒนธรรมดังว่านี้ ถึงแม้จะดูผิดแนวความคิดความเข้าใจของนักวิชาการสมัยใหม่อยู่บ้าง แต่ก็มิได้เป็นของแปลกประหลาดนักในแง่ของการเมืองการปกครอง เพราะนโยบายทำนองเดียวกันก่อนหน้านั้นก็เคยมีใช้ เช่น ในประเทศตุรกีภายใต้การนำของ เคมาล อาตาเตอร์ก มาแล้ว

ในประเทศใหม่ที่ได้เอกราชมาจากมหาอำนาจอาณานิคม มีนโยบายวัฒนธรรมตรงกันข้ามกับที่กล่าวข้างต้น คือแทนที่จะสร้างวัฒนธรรมแบบสากลอารยะขึ้น กลับรื้อฟื้นของเก่า ซึ่งถือกันว่าเป็นเกียรติเป็นศรีที่ให้ความภาคภูมิแก่ประเทศได้อย่างแท้จริง และ

วัฒนธรรมเก่าที่เป็นสัญญลักษณ์และความภูมิใจของชาตินี้ ได้ถูกละเลยทอดทิ้งหรือกีดกันมาตลอดสมัยที่มหาอำนาจอาณานิคมปกครองอยู่ เพราะฉะนั้นเมื่อกลับฟื้นคืนความเป็นเอกราชขึ้นแล้ว สิ่งแรกต้องทำในการสร้างประเทศชาติขึ้นใหม่ ก็คือความภูมิใจในเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งหาได้ในวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนนั่นเอง บางครั้งความยึดมั่นในนโยบายวัฒนธรรมเดิมนี้มีมากจนขัดขวางการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ

นอกจากนโยบายฟื้นฟูวัฒนธรรมเดิมของชาติแล้ว ในกรณีที่มีชนหลายกลุ่มอยู่ร่วมกันในประเทศ รัฐบาลอาจใช้นโยบายวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่ว่าเป็นวัฒนธรรมประจำชาติ ที่ชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ต้องยอมตาม (เช่น ที่รัฐบาลพม่าเคยถือปฏิบัติ และรัฐบาลไทยก็เคยใช้ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ หรือมาเลเซียพยายามใช้ในปัจจุบัน) หรือมิฉะนั้นก็สร้างวัฒนธรรมใหม่เป็นวัฒนธรรมประจำชาติขึ้นมาอย่างน้อยก็ในนาม โดยไม่ยกวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่ขึ้นเป็นสำคัญ (เช่น สิงคโปร์ปัจจุบัน)

ในกรณีของประเทศเก่าที่ไม่มีความจำเป็นต้องเน้นวัฒนธรรมเดิมเพื่อศักดิ์ศรีของชาตินิยม หรือไม่มีชนกลุ่มน้อยที่จำเป็นต้องยัดเยียดวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่ให้เป็นวัฒนธรรมประจำชาติ อาจไม่จำเป็นต้องใช้นโยบายวัฒนธรรมอะไรอีก เพราะถือว่า วัฒนธรรม ก็คือ แบบอย่างของการดำรงชีวิตของชนในชาติที่เป็นอยู่ในแต่ละขณะนั่นเอง ถ้าอยู่กันมาตามแบบประเพณีไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมาก เช่นที่ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายเป็นมาและเป็นอยู่ ชีวิตส่วนใหญ่ก็จะเป็นไปตามวัฒนธรรมดั้งเดิม ถ้าเป็นประเทศที่ทำมาค้าขายติดต่อกับผู้อื่นอยู่ตลอดเวลา วัฒนธรรมของตนก็ไม่คงที่ เปลี่ยนแปลงอยู่ได้เสมอมากบ้างน้อยบ้าง ชีวิตทันสมัยอยู่เสมอ เช่นนี้ ก็คงไม่มีผู้ใดทุกข์ร้อนจะรักษาของเดิมและกลัวของใหม่ เพราะถือกันได้เป็นอุเบกขาว่า ชีวิตจะต้องเปลี่ยนแปลงทันสมัยอยู่เสมอ

จะมีความห่วงใยต้องใช้นโยบายวัฒนธรรมกันขึ้น ก็ในประเทศที่เคยชินกับวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ตนภูมิใจ แล้วเกิดจะต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วปรับสภาพไม่ทันเพราะแรงผลักดันของการพัฒนา ถ้าจะสร้างศูนย์การค้าใหม่แล้วต้องทำลายโบราณสถานก็ดี จะมีการบันเทิงแบบสากลแล้วต้องละทิ้งศิลปะของโบราณที่เป็นที่เชิดหน้าชูตาของบ้านเมืองก็ดี อย่างนี้ก็จำเป็นต้องคิดถึงเรื่องนโยบายวัฒนธรรมอีก เพราะความเสียดายประโยชน์ของของเก่าก็ตาม หรือเพราะความหวั่นเกรงโทษของของใหม่ก็ดี เช่นนี้ก็จะต้องคิดตัดสินใจว่า นโยบายวัฒนธรรมอย่างไรจึงจะประสานประโยชน์กันได้กับการพัฒนา

บางครั้งนโยบายวัฒนธรรมอาจมุ่งส่งเสริมการพัฒนาอย่างตรง ๆ ตื้น ๆ ไม่มีอะไรลึกซึ้ง เช่น ฟื้นฟูโบราณประเพณี หรือประเพณีท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการทัศนาจรที่ทำรายได้ทางเศรษฐกิจให้ประเทศ บูรณะโบราณสถานและโบราณวัตถุ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนกิจการโรงแรมและร้านอาหาร

บางครั้งนโยบายวัฒนธรรมมีขึ้นเพราะองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของสหประชาชาติรบเร้าเซ้าซี้ประเทศสมาชิก และจะให้ทุนอุดหนุนช่วยเหลือ ถ้าไม่มีจะยิ่งดูด้อยพัฒนาในสายตาของนานาประเทศ นโยบายแนวนี้ย่อมจะต้องรื้อฟื้นของดีของโบราณเป็นธรรมดา เพราะองค์การของสหประชาชาติไม่ส่งเสริมวัฒนธรรมแบบสมัยใหม่ที่กำหนดด้วยกฎหมาย

บางครั้งนโยบายวัฒนธรรมเป็นประเภทตั้งร้านขายของเก่า คือ สะสมรวบรวมของเก่า ๆ ไว้เพื่อมิให้สิ้นสูญไป ไม่ว่าจะเป็นศิลปวัตถุหรือศิลปะการละเล่น ถึงแม้ว่าสิ่งเหล่านี้จะไม่มีความหมายความสำคัญต่อชีวิตประจำวันของคนทั่วไปแล้วก็ตาม

ประเภทตรงข้ามกับนโยบายวัฒนธรรมร้านขายของเก่า คือนโยบายวัฒนธรรมแบบแนวหน้าค้าของใหม่ คือการต้องมีต้องใช้ทุกสิ่งที่สากลยกย่องนับถือว่าเป็น 'วัฒนธรรม' เช่น การแสดงงานศิลปะ ระบำปลายเท้า วงดุริยางค์สากล ฯลฯ ที่ทัดเทียมกับมาตรฐานนานาชาติทุกประการ

แต่นโยบายทั้งหลายนี้ อย่างใดจึงจะเป็นนโยบายวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง ในความหมายที่ลึกซึ้งทั้งของ 'วัฒนธรรม' และ 'การพัฒนา'

ประการแรก ขอเสนอว่าต้องยอมรับหลักอนิจจังของชีวิตว่า แบบอย่างการดำรงชีวิต หรือ 'วัฒนธรรม' นั้น ย่อมเปลี่ยนแปลงไป ไม่มีวันอยู่คงที่ได้

ประการที่สอง ต้องมีใจเป็นกลางว่า แบบอย่างของเก่าย่อมต้องมีประโยชน์สนองความต้องการจำเป็นของชีวิตในยุคเก่า และแบบอย่างของใหม่อาจจำเป็นสำหรับสภาพชีวิตยุคใหม่

ประการที่สาม ต้องพร้อมที่จะเลือกสิ่งที่เป็นคุณทั้งจากของเก่าและของใหม่ และกำจัดสิ่งที่เป็นโทษทั้งในของใหม่และของเก่าเช่นกัน เพราะถึงแม้สภาพชีวิตจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ก็มิได้เปลี่ยนแปลงไปหมดทุกด้าน บางส่วนของชีวิตยังใช้แบบอย่างวิธีการของเก่าของโบราณได้ดีถ้ารู้จักเลือกใช้ของเก่าและเลือกรับของใหม่

ประการที่สี่ ของเก่าบางอย่างถึงจะไม่มีประโยชน์และความหมายโดยตรงกับชีวิตปัจจุบันได้อีกต่อไป แต่ก็มีความหมายและคุณค่าเป็นประวัติศาสตร์ให้เรารู้จักบรรพบุรุษและกำพืดของเราเอง การเก็บรักษาบางส่วนของวัฒนธรรมเก่าเช่นนี้ ควรมีความตระหนักในคุณค่าที่แท้จริงให้แน่นอนกว่าความต้องการส่งเสริมการค้าท่องเที่ยว หรือสร้างกุดังเก็บของเก่าเท่านั้น

ประการที่ห้า นโยบายวัฒนธรรมต้องมีจุดมุ่งหมายใกล้ชิดกับการศึกษา เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในความหมายและคุณค่า ให้เกิดประโยชน์แก่การดำรงชีวิตได้อย่างแท้จริง การจะเก็บรักษา บูรณะ หรือฟื้นฟูวัฒนธรรมดั้งเดิมก็ดี การจะควบคุมหรือส่งเสริม

วัฒนธรรมสมัยใหม่ก็ดี ควรต้องมีความคิดที่แน่นอนในความหมายความสำคัญของสิ่งเหล่านั้นว่า เกี่ยวข้องกับชีวิตอย่างไร ความรู้ ความเข้าใจ และความคิดที่ชัดเจนแน่นอนเช่นนี้จะมีได้ก็ด้วยการศึกษาไตร่ตรอง แล้วใช้ความรู้ ความคิด ความเข้าใจนั้นให้เป็นประโยชน์อย่างตั้งใจ เรื่องของวัฒนธรรมจึงจะมีความหมายเป็นประโยชน์แท้จริงแก่การพัฒนา ซึ่งตามนัยนี้ก็หมายความว่าจะต้องมีการศึกษาความหมายของวัฒนธรรมและการพัฒนาให้ชัดเจนในหมู่ของผู้ที่จะกำหนดนโยบาย และบรรจุไว้ในการศึกษาของประชาชนด้วย

ประการที่หก ต้องยอมรับว่าถึงไม่มีนโยบายจากรัฐบาล วัฒนธรรมก็ดำเนินไปได้ตราบเท่าที่มนุษย์ยังดำรงชีวิตร่วมกันในกลุ่มอยู่ และการพัฒนาก็เกิดเองได้ถึงจะไม่มีแผนของรัฐบาล แต่การเป็นไปเองโดยอัตโนมัตินี้ ต้องอาศัยการเสี่ยงและการบังเอิญ ซึ่งอาจไม่ถูกใจผู้รู้และผู้มีอำนาจ ซึ่งเชื่อว่าตนสามารถจัดการและควบคุมเหตุการณ์ได้พอสมควร และผลที่เกิดจากการเป็นไปโดยอัตโนมัตินั้น อาจมีสิ่งเสียหายที่ไม่พึงปรารถนาตามมาได้ เนื่องจากวิสัยของมนุษย์นั้นไม่ยินดีที่จะปล่อยเหตุการณ์ดำเนินไปตามยถากรรม ฉะนั้นเมื่อมนุษย์มีเจตนาพัฒนาอย่างจงใจแล้ว ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม ปกครอง ศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ การพัฒนาต่าง ๆ นี้ก็คือการเปลี่ยนแปลงส่วนต่าง ๆ ของแบบอย่างการดำรงชีวิตหรือวัฒนธรรมอยู่แล้วนั่นเอง จึงสมควรที่จะพิจารณานโยบายวัฒนธรรมให้ชัดเจนสอดคล้องกันด้วยให้เหมาะให้ควร

สรุป

การพัฒนาประเทศ คือการเปลี่ยนแปลงแบบอย่างการดำรงชีวิตในด้านต่าง ๆ ของคนที่อยู่รวมกันในประเทศ แบบอย่างของชีวิตนี้ คือ 'วัฒนธรรม' ในความหมายที่ใช้กันทั่วไปในวงวิชาการปัจจุบันนี้ เมื่อการพัฒนาอย่างที่ทำกันอยู่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างจงใจและมีแผน ก็ควรมีการกำหนดนโยบายวัฒนธรรมให้ชัดเจนสอดคล้องกันด้วย เพราะวัฒนธรรมแบบเก่าจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามผลของการพัฒนา

แต่เนื่องจากคำว่า 'วัฒนธรรม' ที่ใช้อยู่ในภาษาไทยนั้นมีความหมายแตกต่างกันได้เป็นหลายทาง การกำหนดนโยบายก็ดี การปฏิบัติตามนโยบายก็ดี อาจทำกันได้ต่าง ๆ สุดแท้แต่ความหมายของ 'วัฒนธรรม' ที่แต่ละคนยึดถืออยู่ เพราะฉะนั้นจึงสมควรที่จะตกลงความหมาย ทำความเข้าใจกันให้แน่นอนก่อนที่จะกำหนดนโยบายและใช้ปฏิบัติ

พัทยา สายหู

เชิงอรรถ

(๑) ในพจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๔๙๓ มิได้มีคำว่า "วัฒน-ธรรม" อธิบายไว้ทั้งคำ ต้องแยกดูเองจากคำว่า 'วัฒน' และ 'ธรรม'

(๒) ความหมายทางวิชาการสากลของคำว่า 'วัฒนธรรม' นี้ ศาสตราจารย์ พระยาอนุมานราชธน (เสฐียรโกเศศ) ก็ได้ใช้ในข้อเขียนต่าง ๆ ของท่านในยุคหลัง เช่น ในหนังสือ **วัฒนธรรมและประเพณีต่าง ๆ ของไทย** (ก้าวหน้า ๒๕๐๓) และ **วัฒนธรรมเบื้องต้น** (ราชบัณฑิตยสถาน ๒๕๐๘)

(๓) ว่าที่นาวาตรี สุชีพ ปุญญานุภาพ **วัฒนธรรมวิทยา** (สำนักวัฒนธรรมทางจิตใจ สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ๒๕๐๐) หน้า ๘–๙ ข้อความตัวดำหนัก มีในต้นเรื่อง หนังสือเล่มนี้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องราวของ 'วัฒนธรรม' ตามที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์มาก

(๔) ข้อเขียนและบทความที่แสดงความคิดความต้องการของผู้นำรัฐบาลในสมัยที่เริ่มใช้คำ 'วัฒนธรรม' ในภาษาไทยเพื่อการพัฒนาประเทศ จะเห็นได้ชัดจากเอกสารเหล่านี้ เช่น **รวมเรื่องของ "สามัคคีไทย"** ๒๔๘๕ หรือ **บทประพันธ์ร้อยแก้วของ "สามัคคีไทย" "๒๑๗๕" "อกไก่ " "แม่สาย"** และ **"ไทยรัฐธัมนูญ"** ฯลฯ (๒๔๘๕–๒๔๘๖)

ผู้เขียน

พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา)

น.บ.ท.

Barrister-at-law (Inner Temple)

เคยเป็นผู้พิพากษา กรรมการร่างกฎหมาย อธิบดีกรมอัยการ อาจารย์พิเศษสอนวิชากฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อภิรัฐมนตรี ฯลฯ

ปัจจุบัน *เป็นองคมนตรี*

นางแถมสุข นุ่มนนท์

อักษรศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

ปริญญาโท ฮ่องกง

ปริญญาเอก มหาวิทยาลัยลอนดอน

เคยเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ในแผนกวิชาภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๐—๒๕๑๔

ปัจจุบัน *เป็นหัวหน้าภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*

นายเตช บุนนาค

ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์

ปริญญาเอก มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด

ปัจจุบัน *เป็นเลขานุการโท กองเผยแพร่ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ สมาชิกสยามสมาคม และสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย*

นายพัทยา สายหู

ปริญญาโทวิชามานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด

ปัจจุบัน *เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ แผนกวิชาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย*

สมาชิกสยามสมาคม

กรรมการบริหารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มีข้อเขียนในหนังสือทางวิชาการอยู่เนือง ๆ

พิมพ์ที่ บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด ๘๙๑ ถนนพระราม ๑ พระนคร
นางบุญพริ้ง ต. สุวรรณ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. ๒๕๑๔